

ELIEUTON SAMPAIO GOIS

# DIRETRIZES JURÍDICO-AMBIENTAIS A ALTERAÇÕES E SUPRESSÕES DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Essere   
nel Mondo

e-book editora

ELIEUTON SAMPAIO GOIS

# DIRETRIZES JURÍDICO-AMBIENTAIS A ALTERAÇÕES E SUPRESSÕES DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

1ª edição

**Essere**   
**nel Mondo**

e-book editora

## **CONSELHO EDITORIAL**

Prof. Dr. Alexandre Morais da Rosa – Direito – UFSC e UNIVALI/Brasil  
Prof. Dr. Alvaro Sanchez Bravo – Direito – Universidad de Sevilla/Espanha  
Prof. Dr. Argemiro Luís Brum – Economia – UNIJUÍ/Brasil  
Prof. Dr. Carlos M. Carcova – Direito – UBA/Argentina  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Caroline Müller Bitencourt – Direito – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Demétrio de Azeredo Soster – Ciências da Comunicação – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Eduardo Devés – Direito e Filosofia – USACH/Chile  
Prof. Dr. Eligio Resta – Direito – Roma Tre/Itália  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gabriela Maia Rebouças – Direito – UNIT/SE/Brasil  
Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin – Direito – UNIJUÍ/Brasil  
Prof. Dr. Giuseppe Ricotta – Sociologia – SAPIENZA Università di Roma/Itália  
Prof. Dr. Humberto Dalla Bernardina de Pinho – Direito – UERJ/UNESA/Brasil  
Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – Direito – PUCRS/Brasil  
Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza - Direito - UNESC/Brasil  
Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck – Direito – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. João Pedro Schmidt – Ciência Política – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Jose Luis Bolzan de Moraes – Direito – FDV/Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Kathrin Lerrer Rosenfield – Filosofia, Literatura e Artes – UFRGS/Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Katia Ballacchino – Antropologia Cultural – Università del Molise/Itália  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lilia Maia de Moraes Sales – Direito – UNIFOR/Brasil  
Prof. Dr. Luís Manuel Teles de Menezes Leitão – Direito – Universidade de Lisboa/Portugal  
Prof. Dr. Luiz Rodrigues Wambier – Direito – UNIPAR/Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nuria Belloso Martín – Direito – Universidade de Burgos/Espanha  
Prof. Dr. Sidney César Silva Guerra – Direito – UFRJ/Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvia Virginia Coutinho Areosa – Psicologia Social – UNISC/Brasil  
Prof. Dr. Ulises Cano-Castillo – Energia e Materiais Avançados – IIE/México  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Verônica Teixeira Marques de Souza – Ciências Sociais – UNIT/Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Virgínia Appleyard – Biomedicina – University of Dundee/ Escócia

## **COMITÊ EDITORIAL**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fabiana Marion Spengler – Direito – UNISC/Brasil  
Prof. Me. Theobaldo Spengler Neto – Direito – UNISC/Brasil



e-book editora

Essere nel Mondo

Rua Borges de Medeiros, 76

Cep: 96810-034 - Santa Cruz do Sul

Fones: (51) 3711.3958 e 9994. 7269

[www.esserenelmondo.com.br](http://www.esserenelmondo.com.br)

[www.facebook.com/esserenelmondo](https://www.facebook.com/esserenelmondo)

Todos os direitos são reservados. Nenhum parte deste livro poderá ser reproduzida por qualquer meio impresso, eletrônico ou que venha a ser criado, sem o prévio e expresso consentimento da Editora. A utilização de citações do texto deverá obedecer às regras editadas pela ABNT.

As ideias, conceitos e/ou comentários expressos na presente obra são criação e elaboração exclusiva do(s) autor(es), não cabendo nenhuma responsabilidade à Editora.

G616c Gois, Elieuton Sampaio

Diretrizes jurídico-ambientais a alterações e supressões dos espaços territoriais especialmente protegidos [recurso eletrônico] / Elieuton Sampaio Gois. – Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019.

155 p.

Texto eletrônico.

Modo de acesso: World Wide Web.

Originalmente apresentado como Dissertação de Mestrado.

1. Reservas naturais. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Direito ambiental. 4. Proteção ambiental. 5. Urbanização. I. Título.

CDD-Dir: 341.347

Prefixo Editorial: 5479

Número ISBN: 978-85-5479-072-1

Bibliotecária responsável: Fabiana Lorenzon Prates - CRB 10/1406

Catálogo: Fabiana Lorenzon Prates

Revisão gramatical e metodológica: Elieuton Sampaio Gois

Diagramação: Aila Corrent e Marco Aurélio de Souza Carneiro

## DEDICATÓRIA

A Deus, o qual tem me proporcionado vida e inspiração, principalmente através de Eliete (mãe), Régula (esposa) e Yana (filha), presentes divinos incomensuráveis.

## **AGRADECIMENTOS**

Meus sinceros agradecimentos à Fernanda Gabriela de Araújo Silva, Fernando de Araújo Portela, Marley Antiste Ribeiro e Yuri Valente do Nascimento, sempre diligentes em suas atividades laborais e em meu auxílio.

Finalmente, registro minha gratidão à professora Márcia Dieguez Leuzinger, professora competente, além de orientadora construtiva e compreensiva, pela confiança depositada no meu trabalho.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AIA** – Avaliação de Impacto Ambiental
- APP** – Área de Preservação Permanente
- ARL** – Área de Reserva Legal
- CAR** – Cadastro Ambiental Rural
- CDB** – Convenção da Diversidade Biológica
- CF** – Constituição Federal
- CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CTN** – Código Tributário Nacional
- EC** – Emenda Constitucional
- EIA/RIMA** – Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto Ambiental
- EAs** – Estudos Ambientais
- ETEP** – Espaço Territorial Especialmente Protegido
- ITR** – Imposto Territorial Rural
- PNMA** – Política Nacional do Meio Ambiente
- RL** – Reserva Legal
- SNUC** – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
- STF** – Supremo Tribunal Federal
- STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- UC** – Unidade de Conservação
- UICN** – União Internacional para a Conservação da Natureza

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
ETEP: INSTRUMENTO NORMATIVO-CONSTITUCIONAL VOLTADO À EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	19
1.1 Estado ecológico de equilíbrio ambiental.....	19
1.1.1 Ecologia e ecossistemas .....	19
1.1.2 Biodiversidade e os estados ecológicos do ambiente .....	24
1.1.3 O bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	26
1.2 Identidade do arranjo Área Protegida .....	29
1.3 Adoção do amplo conceito de ETEP .....	31
1.4 ETEP: instrumento jurídico destinado à proteção dos ecossistemas.....	35
1.5 Resiliência dos ecossistemas naturais: convergência dos incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da CF/1988.....	38
CAPÍTULO 2	
SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs: REQUISITOS NORMATIVOS CONDICIONANTES.....	41
2.1 Desenvolvimento sustentável e a supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs: o exemplo das ARLs.....	42
2.2 O Inciso III, § 1º, do art. 225 da CF/1988: permissão à supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs.....	47
2.2.1 Classificação normativa do art. 225, § 1º, III da CF/1988 .....	48
2.2.2 Os vocábulos alteração e supressão presentes no art. 225, § 1º, II da CF/1988: significados, objetos e distinções.....	50
2.2.3 Supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs à luz do conceito de sustentabilidade do desenvolvimento.....	54



2.3 Limites gerais do poder de legislar .....	56
2.3.1 Função legislativa como modalidade de atividade estatal.....	56
2.3.2 Bem jurídico: referência do legislador à criação jurídico-normativa.....	60
2.4 Supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs: requisitos gerais.....	63
2.4.1 Requisitos tácitos.....	63
2.4.2 Requisitos expressos.....	68
2.5 A previsão de extinção das ARLs para fins de parcelamento do solo: análise dos requisitos legais.....	78
2.5.1 Registro do parcelamento .....	78
2.5.2 Conformidade com as diretrizes constantes no Plano Diretor.....	84
 CAPÍTULO 3	
DIRETRIZES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL: BALIZAS À POSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs.....	91
3.1 Ubiquidade dos elementos da natureza versus ubiquidade dos efeitos da atuação humana sobre a natureza.....	91
3.1.1 Ubiquidade original dos elementos da natureza .....	92
3.1.2 ETEPs: resistência à intensificação do desequilíbrio ecológico.....	96
3.2 Função socioambiental da propriedade: direitos e deveres intergeracionais.....	101
3.2.1 Função socioambiental da propriedade: arranjo apto à promoção do desenvolvimento sustentável.....	101
3.2.2 Aplicação da função socioambiental aos bens em geral.....	105
3.2.3 ETEP: arranjo instrumental da função socioambiental da propriedade.....	108

3.3 Supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs: retrocesso da dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável....	109
3.3.1 Direito ao não retrocesso: balizador dos deveres estatais.....	109
3.3.2 Retrocesso ambiental: verificação em condições dísparas de desenvolvimento.....	112
3.3.3 Vedação ao retrocesso em face da limitação das fontes de recursos ambientais.....	114
3.4 ETEP: arranjo voltado à não violação do mínimo existencial ecológico.....	117
3.4.1 Mínimo existencial: conceito e natureza jurídica .....	117
3.4.2 A dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável sob o prisma do mínimo existencial.....	119
3.4.3 Mínimo existencial e reserva do possível: limite do limite.....	120
CONCLUSÕES .....	124
REFERÊNCIAS .....	131

# INTRODUÇÃO

A relação entre a conduta humana e seus efeitos na natureza encontra-se no centro de grandes discussões da atualidade. Há argumentos fundados em experiências históricas fracassadas no que concerne aos efeitos do modelo de exploração da natureza e a manutenção do desenvolvimento socioeconômico;<sup>1</sup> enquanto outras, concentram-se na impossibilidade de a natureza continuar regenerando-se, haja vista a crescente demanda por recursos ambientais conduzida pelo consumismo.<sup>2</sup> De maneira geral, desafia-se a humanidade a mudar a maneira de relacionar-se com a natureza.

A teoria da sociedade de risco, por exemplo, conclui que nas sociedades contemporâneas há grande probabilidade de falência dos modelos de desenvolvimento socioeconômicos hoje implementados. De acordo com a teoria referida, a humanidade se encontra sobre frágeis pilares socioeconômicos e que o provável colapso dos modelos de produção e consumo seria inevitável.<sup>3</sup> Entre as causas da instabilidade referida, estaria a insistente relação predatória que recai sobre o meio natural.<sup>4</sup> Prática que geralmente não leva em consideração os limites quantitativos de certos elementos naturais,<sup>5</sup> necessários até mesmo à manutenção da vida e do próprio modelo socioeconômico de interferência na natureza.

---

<sup>1</sup> DIAMOND, Jared. **Colapso**. Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. O autor apresenta uma profunda pesquisa sobre o que levou grandes civilizações do passado a um colapso, apresentando dados sobre costumes e maneira de como viviam e o reflexo no meio natural.

<sup>2</sup> Trata-se do conceito de “Sobrecarga da Terra”. Ver: INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Antropoceno: ou mudamos nosso estilo de vida, ou vamos sucumbir. Entrevista especial com Wagner Costa Ribeiro**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/?id=552037>. Acesso em 2 out. 2018.

<sup>3</sup> Deve-se mencionar que para o sociólogo alemão Ulrich Beck, autor da Teoria, a escassez de alguns recursos naturais e a ação predatória sobre o meio ambiente natural não são os únicos fatores levados em consideração para a demonstração da teoria da Sociedade de Risco. Para Ulrich Beck, não se trata necessariamente de risco de extinção – o que não se descarta – mas prementes rupturas a conduzir novos modelos de modernidade para o mundo ocidental. BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madri: Siglo Veintiuno de España, 2002, p. 51.

<sup>4</sup> O significado da expressão meio natural, a ser amplamente empregada neste trabalho, é dado por Milton Santos, e representa tudo que não é “artificializado” pelo ser humano. Ver: SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4ª ed. 2ª reimpressão. (Coleção Milton Santos, 1), São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 157.

<sup>5</sup> KAPLAN, Robert D. The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet. **The Atlantic Monthly**, fev. 1994. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>. Acesso em 27 jul. 2015.

Entre propostas de soluções encontram-se generalizações e ações pontuais.<sup>6</sup> Destacando-se como novo paradigma<sup>7</sup> sobre o tema, consolida-se a então teoria do desenvolvimento sustentável,<sup>8</sup> a qual, concisamente, apregoa a necessidade de equilíbrio entre a exploração da natureza e a manutenção do desenvolvimento socioeconômico.<sup>9</sup> Quanto à diretriz desenvolvimento sustentável, de maneira geral, os ordenamentos internos dos países ocidentais sofreram e sofrem sua influência. Não foi diferente em relação à Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/1988). Vários dispositivos constitucionais e muitas normas infraconstitucionais têm o princípio do desenvolvimento sustentável como orientação.<sup>10</sup>

No Brasil, entre os propósitos e referências do paradigma referido, destaca-se o dever de tutela dos elementos da natureza,<sup>11</sup> em especial por meio de certos objetivos imediatos e arranjos jurídico-normativos previstos inclusive na CF/1988: i) preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais e promoção do manejo ecológico das espécies e ecossistemas;<sup>12</sup> ii) preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País;<sup>13</sup> iii) definição, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais, a fim de que seus componentes sejam especialmente protegidos;<sup>14</sup> iv) proteger a fauna e a flora de qualquer conduta e atividade que ponham em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies.<sup>15</sup>

---

<sup>6</sup> Movimentos que inspiraram ações de proteção dos elementos da natureza podem ser resumidos aos ideais “preservacionistas” e “conservacionistas”. Sobre o tema, ver: FRANCO, José Luiz de Andrade. **Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras**. SILVA, Luiz Sérgio Duarte (org.). Relações cidade-campo: fronteiras. Goiânia: UFG, 2000.

<sup>7</sup> Trata-se do conceito técnico-científico de paradigma, surgido a partir das observações de Thomas Kuhn em seu conceituado trabalho “A estrutura das revoluções científicas”. Ver: KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

<sup>8</sup> BRUNDTLAND, Gro. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Vale mencionar que a expressão desenvolvimento sustentável foi cunhada em meio às discussões e apresentação de documentos e relatórios expostos pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>9</sup> O conceito exposto corresponde ao que se conhece como “Sustentabilidade Fraca”, em oposição à “Sustentabilidade Forte”. Ambos serão aprofundados oportunamente. Ver: BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012, p. 49.

<sup>10</sup> A título de exemplo, cita-se a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em 5 jul. 2018.

<sup>11</sup> CF/1988: “Art. 225, *caput*. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...]”.

<sup>12</sup> Art. 225, § 1º, I, CF/1988.

<sup>13</sup> Art. 225, § 1º, II, CF/1988.

<sup>14</sup> Art. 225, § 1º, III, CF/1988.

<sup>15</sup> Art. 225, § 1º, VII, CF/1988.

Por outro lado, é sabido que o maior entrave a ações efetivas em defesa do meio natural no Brasil é o escopo do crescimento meramente econômico<sup>16</sup> e o rechaço ao atendimento de necessidades básicas de uma parcela significativa da população.<sup>17</sup> Não se trata de situação pontual e, pelo menos por enquanto, temporal, ocorrendo precisamente nesse cenário a aprovação da Lei nº 12.651 de 2012,<sup>18</sup> (novo Código Florestal).

A edição do Código Florestal se deu em meio a acaloradas discussões políticas e muitas polêmicas entre grupos ideologicamente antagônicos, entre os quais “ruralistas” e “ambientalistas”.<sup>19</sup> Dentre os temas abrangidos pelas contendas relacionadas à aprovação do novo Código, encontra-se o instituto Reserva Legal (RL),<sup>20</sup> modalidade de Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP), um dos arranjos voltados à promoção e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda que o instituto RL corresponda a apenas uma das diversas e peculiares modalidades de ETEPs,<sup>21</sup> sua configuração, por envolver simultaneamente e diretamente todas as dimensões do desenvolvimento sustentável,<sup>22</sup> neste despretensioso trabalho de pesquisa, servirá muitas vezes de referência exemplificativa para o quão importante é a tutela dos ETEPs, além dos desafios reais que a necessidade desta proteção enfrenta.

---

<sup>16</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: USP: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995, p. 422.

<sup>17</sup> KNIGHT, Peter T. Desenvolvimento socioeconômico brasileiro: questões para a década de 80. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 5-22, jul./set., 1982.

<sup>18</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 28 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 25 jul. 2015.

<sup>19</sup> BRASIL, Aprovação do Código Florestal foi um dos destaques do Legislativo em 2012. **Agência Câmara Notícias**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/433399-APROVACAO-DO-CODIGO-FLORESTAL-FOI-UM-DOS-DESTAQUES-DO-LEGISLATIVO-EM-2012.html>. Acesso em 31 jul. 2015.

<sup>20</sup> Conquanto ciente da divergência teórica apresentada por Édis Milaré em torno do uso inadequado do vocábulo “Reserva Legal”; nesta oportunidade, prefere-se usá-lo em razão da opção feita pelo legislador. Ver: MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 7ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 962.

<sup>21</sup> Não confundir com o conceito de lei em sentido estrito, também conhecido como reserva legal. Em todo o trabalho, tratar-se-á da Reserva Legal como uma das espécies de ETEP. Se assim não for, haverá expressa menção ao sentido distinto dado.

<sup>22</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Ideias Sustentáveis. STROB, Paula Yone, (org.). Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

Assim, RLs visam à proteção da área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, demarcada segundo os termos da Lei nº 12.651/2012, cuja função é assegurar de maneira sustentável o uso econômico dos elementos naturais do imóvel rural, auxiliando na conservação e na reabilitação dos processos ecológicos essenciais, além de abrigar e proteger a fauna silvestre e a flora nativa (art. 3º, III).<sup>23</sup> Sua importância reside na conservação, em áreas rurais públicas e privadas,<sup>24</sup> de fragmentos dos mais diversos tipos de vegetação presentes em cada região do País. Veja-se que pelo conjunto das várias unidades de RLs, através dos ETEPs também se permite englobar uma diversidade maior de elementos da natureza (ecossistemas, tipos de vegetação etc.), do que resulta na preservação imediata de um grande número de espécies, de elementos da natureza e, por conseguintes, de recursos ambientais.

A despeito do grande número de ARLs no País, informação que se infere da quantidade de propriedades rurais (5.6 milhões),<sup>25</sup> da sua importância socioeconômica, além da função, entre outras, voltada à manutenção dos processos ecológicos essenciais (sem grandes custos para os cofres públicos), o atual Código Florestal prevê a possibilidade de extinção da mencionada espécie de ETEP (art. 19, *caput*, da Lei nº 12.651/2012).<sup>26</sup>

Trata-se de previsão em sentido diametralmente oposto à determinação constante da revogada Lei nº 4.771/1965 (antigo Código Florestal), a qual vedava a supressão do objeto das RLs.<sup>27</sup> Conquanto formalmente motivada (demanda por espaço urbano),<sup>28</sup> tal específica possibilidade de extinção das RLs configura notória possibilidade de fragi-

---

<sup>23</sup> Lei nº 12.651/2012: “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] III - **Reserva Legal**: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa; [...]”. (Grifos nossos).

<sup>24</sup> Lei nº 12.651/2012, art. 17, *caput*: “A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado”.

<sup>25</sup> BRASIL. INCRA. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). **Imóveis rurais**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/search/node/sncr>. Acesso em 10 ago. 2018.

<sup>26</sup> Lei nº 12.651/2012, art. 19, *caput*: “A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal”.

<sup>27</sup> Lei nº 4.771/1965, art. 16, [...] § 2º: “A **vegetação da reserva legal não pode ser suprimida**, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas” (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001). (Grifos nossos). Ver: BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogado pela lei nº 12.651/2012). **Institui o novo Código Florestal**. Brasília, 16 de setembro de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm). Acesso em 25 jul. 2018.

<sup>28</sup> A respeito da intensa expansão urbana, ver: UN Population Fund. **State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth**. UNFPA 2007. United Nations Population Fund, 2007, p. 92.

lização não só do instituto jurídico RL, como indiretamente do próprio arranjo ETEP, fundamental para a tutela das áreas de vegetação nativas.

Neste diapasão, embora as condutas de alterar e suprimir ETEPs, a incluir as ARLs, tenham previsão constitucional (segunda parte do art. 225, § 1º, III, CF/1988), de grande relevância é investigar quais condicionantes explícitas e implícitas, gerais e específicas (constitucionais e legais) devem cumprir-se para que constitucionalmente válida se dê a excepcional medida extintiva. Assim, via aplicação de métodos e técnicas de interpretação normativas, procurar-se-á identificar e compreender que condições normativas (materiais e procedimentais, principiológicas ou não) devem ser atendidas para que, apesar de vigente o dever de não degradar, de conservar e de recuperar ecossistemas e processos ecológicos, seja válida a conduta que suprime e, por meio de alteração, reduz os efeitos ecológicos, dos ETEPs, a exemplo das áreas tuteladas pelo instituto RL.

Frente à questão, entende-se que o constituinte não emitiu um “cheque em branco” ao legislador infraconstitucional ao exigir expressamente tão só lei em sentido estrito como instrumento formal de alteração e supressão das Áreas.<sup>29</sup> Em vista do dever de colaborar para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do vínculo a diretrizes como ubiquidade original do meio natural, função socioambiental da propriedade, vedação ao retrocesso e mínimo existencial ecológico, procurar-se-á demonstrar que o legislador ordinário não tem absoluta liberdade para suprimir direta e/ou indiretamente os ETEPs.<sup>30</sup> Entende-se que a opção pela redução dos efeitos ecológicos ou supressão dos ETEPs pode ocorrer somente quando demonstrada a impossibilidade de mantê-los. Interpretação esta que se coaduna com o dever-poder comum entre as unidades da federação brasileiras de proteção do meio natural, combate à poluição<sup>31</sup> e preservação das florestas, fauna e flora.<sup>32</sup>

Apontar a estreita relação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – via definição de ETEPs como os tutelados pelo instituto RL – e bens jurídicos como saúde<sup>33</sup> e dinâmica econômica<sup>34</sup> demonstra a singular importância da manutenção dos referidos Espaços. Entretanto, na medida em que se permite a redução e supressão dos benefícios ecológicos gerados por eles, tal opção deve considerar-se excepcional, a exigir cautela dos legisladores infraconstitucionais e dos gestores públicos.

---

<sup>29</sup> art. 225, § 1º, III, CF/1988.

<sup>30</sup> PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Revista Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. XI, n. 1, p. 81-97, jan./jun., 2008.

<sup>31</sup> CF/1988: art. 23, VI.

<sup>32</sup> CF/1988: art. 23, VII.

<sup>33</sup> CF/1988: Art. 225, *caput*.

<sup>34</sup> CF/1988: Art. 225, §1º, VI: “[...] promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;”.

O poder constituinte de 1988 demonstrou claramente a intenção de adotar medidas de proteção de áreas de vegetação em todas as regiões do país, a fim de evitar o avanço do desequilíbrio ecológico, ao mesmo tempo em que se deve efetivar as demais demandas sociais e econômicas também legítimas. Em situações em que o legislador ordinário se depara com tensões entre princípios ou diretrizes de igual nível jurídico-hierárquico, a aplicação da técnica da ponderação de interesses e da diretriz razoabilidade são inafastáveis.<sup>35</sup> Permitir, por exemplo, a completa sujeição do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a interesses de grupos imediatistas e economicamente pragmáticos – deixando de lado a orientação constitucional relacionada à análise ponderada de valores dos mais diversos bens jurídicos – significa esbanjar inconstitucionalidade.

A doutrina, de maneira geral, não tem se debatido sobre a problemática com enfoque no entendimento de submissão dos legisladores às modernas técnicas de interpretação constitucional. O Código Florestal atual, como qualquer outra norma infraconstitucional brasileira, deve estar de acordo com a CF/1988, valendo ressaltar que as normas constitucionais têm força normativa,<sup>36</sup> não se caracterizando como meros indicativos ou simples propostas ao poder constituído (tese esta reconhecida de forma uníssona em nossos tribunais superiores).<sup>37</sup> Fazer uso, por conseguinte, de instrumentos interpretativos assecuratórios de articulação e coerência dos ditames constitucionais, o que leva à segurança jurídica, garante maior efetividade à Constituição.<sup>38</sup>

Implementar a leitura conjunta de todas as espécies normativas infraconstitucionais que tutelam os componentes do meio natural – respeitando-se a formalidade constitucionalmente exigida<sup>39</sup> – para o propósito de efetivar valores manifestados na Constituição deve ser prática constante do intérprete e aplicador do Direito, com destaque para o legislador infraconstitucional, destinatário por excelência das normas constitucionais.

---

<sup>35</sup> Um dos fundamentos da teoria da ponderação de interesses baseia-se na inexistência de apenas uma resposta certa ou errada quanto às questões difíceis de interpretação jurídica. Dá-se, consequentemente, mais atenção aos interesses em jogo e à amplitude dos bens protegidos. Ver: ALEXY, Robert. **Derechos sociales y ponderación**. 2ª ed. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 366.

<sup>36</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 2009.

<sup>37</sup> “[...] A manutenção de decisões das instâncias ordinárias divergentes da interpretação adotada pelo STF revela-se afrontosa à **força normativa da Constituição e ao princípio da máxima efetividade da norma constitucional**. [...]” (Grifos nossos). Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 328.812/AM**. 2ª Turma. Recorrente: Maria Auxiliadora Santos Cabral dos Anjos. Recorrido: INSS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 2 maio 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28328812%2EPROC%2E%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/h5baatp>. Acesso em 5 jun. 2018.

<sup>38</sup> Entre os métodos de interpretação voltados a dar maior efetividade constitucional, tem-se: unidade da constituição, efeito integrador, máxima efetividade, justeza ou da conformidade constitucional, concórdia prática ou harmonização, força normativa, interpretação conforme à constituição e proporcionalidade ou razoabilidade.

<sup>39</sup> Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Aqui, apenas se faz referência ao positivismo formalista, que não perdeu sua importância por dirigir-se a assegurar segurança jurídica e estabilidade institucional.



Com base no que exposto, tendo em vista a ênfase no esforço interpretativo das normas para sua validade constitucional, as diretrizes teóricas a serem adotadas na pesquisa perpassam por teóricos como Luis Recaséns Siches e sua “lógica do razoável”,<sup>40</sup> o que não exclui Konrad Hesse (força normativa da constituição)<sup>41</sup> e Robert Alexy (ponderação de interesses).<sup>42</sup>

Pressupondo-se a natureza restritiva de direito da norma que possibilita a alteração e supressão dos ETEPs, analisar-se-ão diretrizes e requisitos constitucionais expressos e tácitos, além de condições previstas em lei, a serem necessariamente superados para que se dê, excepcionalmente, a alteração redutora de seus fins ou até a extinção dos Espaços. A par deste genérico propósito, procura-se nesta sucinta pesquisa especificamente o seguinte:

Demonstrar que a supressão de ETEPs, em face dos serviços ecossistêmicos que este arranjo proporciona, em geral, é menos eficiente ao cumprimento do desenvolvimento sustentável do que mantê-los adequadamente. Em seguida, revelar o quão condicionado é o poder dos legisladores ordinários para suprimir e reduzir os efeitos ecológicos dos ETEPs, oportunidade em que se emprega como exemplo a previsão legal de extinção das RLs. Por último, examinar o dever de manutenção e a possibilidade de alteração e supressão dos ETEPs sob a ótica de diretrizes gerais ambientais-constitucionais como a ubiquidade original da natureza, função socioambiental da propriedade, vedação ao retrocesso ambiental e mínimo existencial ecológico. Para tanto, ao optar pela divisão do trabalho em três partes sequenciais, buscar-se-á:

Na primeira fase, examinar a importância dos ETEPs para a manutenção do equilíbrio ecossistêmico sob o prisma conceitual das dimensões da ciência ecológica; expor as razões abstratas da possibilidade jurídica de alteração e supressão dos Espaços, com destaque para a modalidade RL; demonstrar que os fins imediatos das ARLs vão ao encontro da efetivação simultânea de todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, enquanto que sua supressão, ainda que juridicamente válida, a rigor, vai de encontro à dimensão ecossistêmica da sustentabilidade do desenvolvimento.

Num segundo momento, examinar os deveres do legislador ordinário no que tange à sua competência constitucional para legislar; analisar requisitos constitucionais expressos e tácitos dirigidos ao legislador infraconstitucional para que possa exercer o poder de alterar e suprimir os ETEPs; avaliar requisitos legais expressos e sustentar a existência de requisitos legais tácitos destinados aos legisladores estaduais, distritais e municipais, além dos agentes públicos competentes para o exercício do poder de supressão das áreas objeto do instituto RL, modelo *in casu* dos ETEPs.

---

<sup>40</sup> Sobre o conceito de lógica do razoável, ver: SICHES, Luis Recaséns. **Nueva Filosofía de La Interpretación del Derecho**. 2ª ed, Ciudad del Mexico (México): Porrúa S.A., 1973, p. 277.

<sup>41</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 2009.

<sup>42</sup> ALEXY, Robert. **Derechos sociales y ponderación**. 2ª ed. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

Também imprescindível citar Ronald Dworkin, outro filósofo do Direito contemporâneo que se debruça sobre o tema. Ver: DWORKIN, Ronald. **Levando o Direito à sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Por derradeiro, demonstrar a relação diretamente proporcional entre a fragilização de ETEPs e a intensificação do desequilíbrio ecológico; perfilar que a alteração e a supressão dos ETEPs, ainda que para cumprir outras finalidades de interesse social, configuram eliminação de arranjo voltado à efetivação mais eficiente do princípio da função socioambiental da propriedade; revelar que a alteração e a supressão, ainda que juridicamente válidas dos ETEPs, a rigor, constituem retrocesso quanto ao dever de proteção dos ecossistemas e dos processos ecológicos essenciais; evidenciar que a diminuição quantitativa do meio natural, ainda que através de válida alteração e supressão dos ETEPs, vai de encontro à efetivação do direito ao mínimo existencial ecológico.

Para a execução do que proposto, far-se-á pesquisa qualitativa documental restrita à consulta de materiais escritos, tais como obras científicas, revistas e periódicos, além de sites públicos e privados, com destaque para fontes nacionais, tomando-se como permanente referência a CF/1988 e demais normas nacionais até o presente vigentes sobre a temática.

# CAPÍTULO 1

## **ETEP: INSTRUMENTO NORMATIVO-CONSTITUCIONAL VOLTADO À EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

A fim de apresentar o ETEP como instrumento normativo-constitucional destinado mediatamente à realização do direito fundamental social meio ambiente ecologicamente equilibrado: exibem-se os conceitos de ecologia, destacando suas dimensões, e de ecossistema, unidade básica da ecologia; abordam-se os conceitos de natureza, ambiente, meio ambiente e recursos ambientais, além das distinções entre si; estabelece-se relação entre biodiversidade e os estados ecológicos ambientais; cita-se o conceito normativo de meio ambiente ecologicamente equilibrado; situa-se o instituto jurídico ETEP no contexto da decisão de criação de Áreas Protegidas; adota-se conceito amplo de ETEP, com o fito de aumentar ao máximo possível os níveis de proteção não só dos elementos naturais que compõem as Áreas, mas de efetivação do equilíbrio ecológico; por derradeiro, são apresentados os demais instrumentos jurídico-normativos previstos na CF/1988, voltados à simultaneamente colaborar, em harmonia com os ETEPs, para a rápida e adequada ocorrência do fenômeno natural resiliência da natureza.

### 1.1 ESTADO ECOLÓGICO DE EQUILÍBRIO AMBIENTAL

Cuidam-se de conceitos como ecologia, ecossistema, natureza, ambiente, meios ambientes, recursos ambientais e biodiversidade – considerados fundamentais à melhor compreensão dos estados ecológicos do ambiente (equilíbrio e desequilíbrio) – além da intrínseca relação entre eles. Com isso, objetiva-se fornecer premissas conceituais não jurídicas ao entendimento jurídico-constitucional do que vem a ser o bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado, objeto de proteção indireto do instrumento ETEP.

#### 1.1.1 ECOLOGIA E ECOSSISTEMAS

Ecologia é a ciência cujo objeto se concentra nas condições de existência de todos os seres vivos e as interações que eles exercem entre si e com os diversos meios dos quais fazem parte. Trata-se de objeto amplo e complexo, principalmente em função da diversidade de seres vivos (de quaisquer naturezas), de meios e de interações (seres entre si e com o meio).<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 2.

De forma geral, para fins de melhor compreender do conceito de ecologia, “meio” significa o conjunto inter-relacionado de condições externas (totalizantes) que afetam e influenciam a vida (sobrevivência) e o desenvolvimento de todas as espécies de seres vivos.<sup>44</sup> Desta forma, confirma-se a amplitude universalizante da ciência ecológica, o que faz com que seja chamada de metaciência,<sup>45</sup> porquanto engloba outras ciências como, ao mesmo tempo, delas depende, a exemplo da física, química, geografia, geologia e outras.

A fim de ser viável seu conhecimento, a ecologia como ramo científico passou a concentrar-se no conceito de ecossistema ou sistema ecológico, o qual consiste numa unidade, funcionalmente composta de organismos integrados, relacionados entre si e com todos os aspectos do meio. Trata-se do conjunto composto pelo meio físico (fatores abióticos como: solo, água, ar) mais a comunidade (elementos bióticos - seres vivos) em intensa relação com o primeiro.<sup>46</sup> Como conjunto de elementos básicos inter-relacionados, o ecossistema é considerado unidade não por sua natureza, mas por convenção voltada à funcionalidade científica. Corresponde, pois, à unidade básica da ecologia, na qual todos seus elementos influenciam-se mutuamente de modo a equilibrarem-se<sup>47</sup> no conjunto de suas relações recíprocas.<sup>48</sup>

Levando-se em consideração o conceito de ecossistema, com fins didáticos, dividiu-se a ciência ecológica em searas, tendo por base, por exemplo, agrupamentos de indivíduos de igual espécie e dos meios que lhes correspondem. Com fulcro no primeiro critério, tem-se, entre outras, a ecologia humana. Esta apresenta a forma como o ser humano se adapta às díspares regiões do planeta, como obtém alimento, água e abrigo, por exemplo, ou seja, como transforma o que o cerca, além de sua relação biológica entre si.<sup>49</sup> Apoiada nos meios onde o ser humano pode estar inserido, a ecologia humana diversifica-se em ecologia urbana, rural, industrial e outras.

Para a ciência ecológica, o sistema ecológico é mecanismo idealizado, voltado a unir as diversas modalidades do referido ramo científico: vegetal e animal, sua dinâmica e mutação das populações. Considerando-se detidamente a ecologia que envolve o ser humano, o ecossistema mantém aspectos históricos, ou seja, o presente está relacionado com o passado, e, por sua vez, o futuro com o presente.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Trata-se de conteúdo de difícil definição, em função da amplitude e abstração que encerra. Ver: MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência. Glossário. 7ª ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 141.

<sup>45</sup> FIGUEIRÓ, Ronaldo. **Noções Básicas de Ecologia para Engenheiros**. Volta Redonda: FOA, 2013, p. 6.

<sup>46</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 4/5.

<sup>47</sup> A ser apreciado detalhadamente mais adiante no item 1.1.2.1.

<sup>48</sup> RICKLEFS, E. Robert. **A Economia da Natureza**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2010, p. 3.

<sup>49</sup> A respeito da dificuldade de apontar critérios objetivos para bem definir o campo de atuação próprio da Ecologia Humana, ver: BEGOSSI, Alpina. 1993. Ecologia humana: um enfoque das relações homem-ambiente. **Revista Interciência**. Caracas (Venezuela), V. 18, n. 3, p. 121-132, 1993.

<sup>50</sup> RICKLEFS, E. Robert. **A Economia da Natureza**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2010, p. 2.

Neste diapasão, a ecologia, quando imediatamente associada ao comportamento humano, tem entre seus objetos, auxiliado no reconhecimento da dinâmica dos seres e meios que cercam o ser humano, as causas e consequências da alteração desequilibrada dos meios que envolvem as sociedades humanas, a envolver também a indicação de soluções alternativas e/ou minimizadoras.<sup>51</sup> Para isso, hodiernamente, mais do que antes, a ecologia humana deve integrar-se ao somatório de conhecimento dos demais ramos científicos, bem como vincular-se a programas prioritários do Estado e de governos, o que envolve necessariamente os arranjos e mecanismos jurídicos.

Conhecer e entender apropriadamente (com rigor técnico) institutos jurídicos e jurídicos relacionados ao Direito Ambiental, por exemplo, voltam-se à eficiência na criação de políticas públicas e de arranjos jurídicos relativos à seara jurídica do meio ambiente. Ademais, proporcionam aos intérpretes das normas jurídicas embasamento argumentativo mais condizente com a realidade pragmática dos acontecimentos.

No que concerne ao conceito de natural, associando-o à ecologia em geral e mais especificamente à humana, destaca-se em relevância quanto à distinção que se faz da ideia de artificial. Sem se debater sobre nuances filosóficas,<sup>52</sup> éticas e religiosas, ainda que de grande valor científico, naturais seriam coisas e fenômenos não humanos, dissociados, pois, do engenho valorativo humano transformador.<sup>53</sup> Artificial, ao contrário, seria tudo aquilo derivado do empenho da humanidade, da atividade humana, inclusive e destacadamente sobre os naturais.

Conquanto o ser humano faça parte do que vem a ser natural sob perspectiva ampla e material,<sup>54</sup> partindo-se do próprio ser humano (contexto metodológico antropocêntrico), tudo que não é essencialmente humano ou não resulta do processo de transformação provocado pelo ser humano, refere-se ao conceito de natural,<sup>55</sup> indicando-se a natureza em sentido estrito. Noutras palavras, os seres não humanos e os elementos não humanizados, cujas existências materiais independem da percepção humana, ainda que consigamos apreendê-los tão somente através de sentidos e/ou reflexão, representam a natureza *stricto sensu*.

---

<sup>51</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 7.

<sup>52</sup> Diferente do que se defende neste trabalho, Robert Lenoble apregoa que “[...] a natureza que o homem conhece é sempre pensada, não sendo necessariamente um objeto real, mas sim uma criação humana e, portanto, uma abstração. Nessa acepção, o conceito de natureza pode variar conforme os grupos sociais de diferentes lugares e épocas, ou seja, passa a ser elaborado a partir das relações sociais construídas espaço-temporalmente. Ver: LENOBLE, Robert. **História da Ideia de Natureza**, Edições 70, Lisboa, 1969, p. 16.

<sup>53</sup> “[...] natureza que, como se sabe, em sua acepção tradicional, limita-se aos bens naturais [...]”. Ver: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 268.

<sup>54</sup> “Não se deve, contudo, imaginar que o Homem não é parte do mundo natural, ao contrário, ele é parte essencial [...]”. Ver: ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 7.

<sup>55</sup> Ainda sob perspectiva filosófica do conceito de Natureza, Whitehead afirma que a natureza tanto pode ser entendida como resultado daquilo que o pensamento conhece, como decorrente da ação da própria natureza sobre a mente, adquirindo significados distintos: o que tem existência real e é percebido (realismo) quanto para aquilo que é pensado ou representado, ainda que não materializado. Ver: WHITEHEAD, Alfred North. **O conceito de Natureza**. Tradução de Júlio B. Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 34/35.

Para Cavassan e Ribeiro, “[...] a natureza existe independentemente de se pensar sobre ela (imagine, por exemplo, a Terra sem humanos; a natureza existiria em si mesma, continuaria seu curso normalmente)”.<sup>56</sup> Segundo os mesmos autores, a partir do momento em que a natureza passa a ser representada abstratamente pelo ser humano, não se pode mais falar em elemento natural ou da natureza, devendo-se empregar o termo ambiente.<sup>57</sup> Este, pois, depende da interpretação/representação humana. Assim, ambiente corresponde a uma apreensão intelectual, porém, não só da natureza, mas de qualquer objeto de análise, tanto natural como artificial, concreto e também abstrato. Como apreensão do intelecto humano, dele resultante e para o ser humano existente, o conceito de ambiente só é útil quando associado à humanidade.

Por vezes, empregam-se indiscriminadamente os termos “ambiente” e “meio ambiente”. Nesse sentido, o vocábulo ambiente é definido pelo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa como o que cerca e envolve os seres vivos e as coisas; como sinônimo de “meio ambiente” e também de “meio”; como “espaço”, “atmosfera” e até mesmo como a soma das condições culturais relacionadas à humanidade.<sup>58</sup> Outro exemplo do emprego indistinto dos vocábulos encontra-se nos seguintes dizeres de Antunes: “A natureza é parte importante do meio ambiente, talvez a mais importante delas. Mas o meio ambiente não é só a natureza. Meio ambiente é natureza mais atividade antrópica, [...]”.<sup>59</sup> Na conformidade do que discorrido sobre os conceitos de natural, artificial e ambiente, em vez da expressão meio ambiente, a fim de empregar mais rigor técnico, parece que o autor deveria ter empregado o vocábulo ambiente na oração imediatamente supratranscrita.

A CF/1988 se utiliza, indistintamente, da expressão meio ambiente e de vocábulos que, em tese, são componentes do meio ambiente. A título de exemplo, o Constituinte trata indiscriminadamente de meio ambiente e de ecossistemas, recursos hídricos, florestas etc. Antunes apregoa que meio ambiente e ecossistemas são temas que se correlacionam (o que não significa terem significado único), a justificar tratamento conjunto, sob pena de fragilização do trato protetivo ambiental.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> CAVASSAN, Osmar; RIBEIRO, Job Antonio Garcia. Os conceitos de Ambiente, Meio Ambiente E Natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Góndola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias**, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá-Colômbia, v. 8, n. 2, p. 61-76, jul./dic., 2013.

<sup>57</sup> CAVASSAN, Osmar; RIBEIRO, Job Antonio Garcia. Os conceitos de Ambiente, Meio Ambiente E Natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Góndola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias**, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá-Colômbia, v. 8, n. 2, p. 61-76, jul./dic., 2013.

<sup>58</sup> AMBIENTE. Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. Curitiba: Positivo, 2010, p. 123.

<sup>59</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 7.

<sup>60</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 80.

A rigor, há diferença de significados entre o termo ecossistemas e a expressão meio ambiente. Cavassan e Ribeiro lecionam que “[...] ambiente não pode contemplar todas as particularidades existentes de cada ser vivo. [...] Mesmo pertencentes ao ambiente, cada um possui seu ambiente particular [...], seu meio ambiente”.<sup>61</sup> Nesse sentido, cada indivíduo em particular e em grupos, considerando-se cada um destes como uma unidade identificável por relativa homogeneidade, possuem uma “fatia” do ambiente. Assim, a soma dos ambientes individuais deve corresponder ao amplo ambiente.<sup>62</sup>

Ambiente é conceito integralizador e totalizador. Já quanto à ideia de meio ambiente, pode-se falar de meio ambiente terrestre, marinho, urbano etc., partes de um todo organizado em que estas partes, reciprocamente, dependem entre si e do todo, o qual é sempre afetado quando uma parte é agredida.<sup>63</sup> Isto é, ambiente compreende um conjunto de ações, circunstâncias, de origem culturais (sociais e econômicas) e naturais que envolve todas as formas de vida, inclusive o ser humano. Assim, ambiente encerra os ambientes do ser humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas construídas a partir da apropriação e transformação dos elementos naturais para que sejam úteis a seus propósitos.

A humanidade transforma os elementos da natureza em recursos, os quais aqui são compreendidos como instrumentos ou modos de obtenção direta ou indireta de algo de interesse humano. Tomando esta situação como cenário, aponta-se corriqueira confusão entre as expressões “recursos naturais”, “elementos da natureza” e “recursos ambientais”. Entre os exemplos, cita-se o inciso VII do artigo 4º da Lei nº 6.938/1981,<sup>64</sup> o qual impõe “[...] ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de **recursos ambientais** com fins econômicos” (grifos nossos). Partem-se de dois pressupostos para explicar a diferença entre as expressões elementos da natureza e recursos naturais: i) a partir do momento em que os elementos naturais tornam-se instrumentos dos interesses humanos, passam a compor ambientes;<sup>65</sup> ii) ambiente compreende todos os meios ambientes, cuja soma também constitui um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas construídas com base na apropriação dos elementos naturais e em sua transformação em recursos.

<sup>61</sup> CAVASSAN, Osmar; RIBEIRO, Job Antonio Garcia. Os conceitos de Ambiente, Meio Ambiente E Natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Góndola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias**, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá-Colômbia, v. 8, n. 2, p. 61-76, jul./dic., 2013.

<sup>62</sup> DULLEY, Richard Domingues. Noção de Natureza, Ambiente, Meio Ambiente, Recursos Ambientais e Recursos Naturais. **Agric. São Paulo**. São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26, jul./dez., 2004.

<sup>63</sup> AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do Meio Ambiente e Participação Popular**, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/LBAMA, 1994, p. 36.

<sup>64</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em 13 out. 2018.

<sup>65</sup> CAVASSAN, Osmar; RIBEIRO, Job Antonio Garcia. Os conceitos de Ambiente, Meio Ambiente e Natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Góndola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias**, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá-Colômbia, v. 8, n. 2, p. 61-76, jul./dic., 2013.

A rigor, não é tecnicamente apropriado o emprego da expressão recursos naturais. Dessa forma, parece adequado o uso das expressões elementos naturais ou da natureza, pois se naturais, o são por não se encontrarem submetidos à ingerência valorativa instrumental humana como recursos. Já após a representação humana (compreensão generalizante) sobre os componentes naturais, só se deve falar em ambiente, em vista do propósito de apropriação e de transformação da natureza, a exigir o emprego da expressão recursos ambientais. Portanto, necessário apenas o emprego de expressões como elementos da natureza e recursos ambientais.<sup>66</sup>

Empregar devidamente as expressões elementos da natureza e recursos ambientais é relevante, principalmente quando da necessidade de distinguir-se os mais diversos objetos de proteção das variadas modalidades de ETEPs, pois alguns destes visam à proteção integral de porções de áreas territoriais, em geral mantendo-as em condições naturais, enquanto que outras modalidades de ETEPs permitem controladamente a transformação de seus elementos naturais em recursos, o que indica a tutela de recursos ambientais.<sup>67</sup>

### 1.1.2 BIODIVERSIDADE E OS ESTADOS ECOLÓGICOS DO AMBIENTE

Diversidade biológica ou biodiversidade retrata a variedade de vida na Terra, o que envolve: diversidade genética das espécies e no interior das populações; a abundância de espécies da flora e da fauna; além da multiplicidade de funções ecológicas exercidas pelos organismos nos ecossistemas; sem falar na abundância de comunidades, habitats e ecossistemas compostos pelos organismos.<sup>68</sup> A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) assinala sobre diversidade biológica o seguinte:

‘Diversidade biológica’ significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ainda que a Lei nº 9.985/2000 empregue a expressão recurso ambiental para indicar indiscriminadamente e inapropriadamente os mais diversos elementos da natureza (art. 2º, IV, da Lei nº 9.985/2000).

<sup>67</sup> A distinção entre as modalidades do subgênero UCs será tratada mais adiante.

<sup>68</sup> FRANCO, José Luiz de Andrade. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **História**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 21-48, jul./dez. 2013.

<sup>69</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 (Anexo)**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em 15 out. 2018.



Neste diapasão, biodiversidade refere-se tanto à grande quantidade de distintas categorias biológicas quanto à abundância destas categorias; e abarca variabilidade local, complementaridade biológica entre habitats e variabilidade paisagística. Diversidade biológica envolve todos os seres vivos sob dimensões diversas, entre as quais a genética, e seus elementos.<sup>70</sup>

A biodiversidade é fundamental na natureza, porquanto responde pela estabilidade e equilíbrio ecossistêmico, além de deter grande potencial econômico. É base para o exercício das atividades pecuárias, agrícolas, florestais e pesqueiras, além de recurso da indústria biotecnológica. Considera-se que a diversidade biológica seja encarregada dos processos naturais dos ecossistemas, tornando a Terra apropriada à conservação da vida. Assim, além do aspecto estritamente natural da diversidade biológica, sob o prisma ambiental, detém valoração econômica, social, científica, educacional, recreativa e outras.<sup>71</sup>

Equilíbrio ecológico corresponde à relativa estabilidade entre os componentes de um ecossistema e entre estes. É requisito para a manutenção da qualidade e das características essenciais dos ecossistemas. Ainda que equilibrado, os elementos ecossistêmicos não são estáticos, mas dinâmicos em suas interrelações entre si e com os demais meios naturais.<sup>72</sup> Assim, tanto o equilíbrio ecológico deve se fazer presente para a manutenção dos ecossistemas como estes devem permanecer estáveis, ainda que dinamicamente, para a configuração do equilíbrio.

Neste cenário, o fator desequilíbrio corresponde a qualquer acontecimento ou evento que perturbe as características naturais de um ou de todos os ecossistemas, pois todos estes inter-relacionam-se, encontrando-se em dinâmico equilíbrio.<sup>73</sup> Se algum elemento vivo de um ecossistema é diminuído, adicionado ou suprimido, esta modificação pode provocar reações em cadeia, repercutindo diretamente no regular funcionamento ou até mesmo na eliminação de ecossistemas, levando ao desequilíbrio ecológico do ambiente.<sup>74</sup>

É a conduta humana a razão indireta do desequilíbrio ecológico.<sup>75</sup> Entre as causas imediatas do desequilíbrio referido, citam-se: poluição da atmosfera, de rios, lagos e lagoas, dos mares e oceanos, supressão de florestas, matas e mangues, depredação e captura de espécies, captura excessiva ou em época reprodutiva de peixes, aquecimento global decorrente do efeito estufa, diminuição da camada de ozônio resultante da poluição, explosão demográfica e outras.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> RICKLEFS, E. Robert. **A Economia da Natureza**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2010, p. 335.

<sup>71</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 30.

<sup>72</sup> DAJOZ, Roger. **Princípios da ecologia**. São Paulo: ARTMED, 7ª ed. 2005.

<sup>73</sup> FIEDLER, Nilton César; MEDEIROS, Marcelo Brilhante. Heterogeneidade de Ecossistemas, Modelos de Desequilíbrio e Distúrbios. **Biodiversidade Brasileira, Número Temático: Ecologia e Manejo de Fogo em Áreas Protegidas**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ano I, n. 2, p. 4-11, 2011.

<sup>74</sup> PARANÁ. Secretaria da Educação. Geografia. **Desequilíbrios Ecológicos**. Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=261>. Acesso em 20 set. 2018.

<sup>75</sup> PARANÁ. Secretaria da Educação. Geografia. **Desequilíbrios Ecológicos**. Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=261>. Acesso em 20 set. 2018.

<sup>76</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 42/43.

Condutas como o desmatamento, queima de combustíveis fósseis e poluição das águas afetam os ciclos da natureza, os quais envolvem todos os ecossistemas. Toda alteração do equilíbrio da natureza atinge quaisquer organismos da biosfera, inclusive o ser humano, porquanto membros e dependentes dos ecossistemas.<sup>77</sup> O desequilíbrio ecológico, resultante das atividades humanas, causa distúrbios nos ecossistemas naturais, mas também provoca perturbações no cotidiano do próprio ser humano, uma vez que ele vive nos mais diversos ambientes e depende de inúmeros meios para sobreviver. Sem água potável, ar respirável, florestas, sem fauna e flora equilibradas ecologicamente, a vida humana também é ameaçada.<sup>78</sup>

Veja-se que o comprometimento da sadia qualidade de vida humana em função do desequilíbrio ecológico não se restringe à saúde e segurança da população, mas inclusive as atividades sociais e econômicas, com base também nas quais a humanidade se mantém.<sup>79</sup> Com essa preocupação, o legislador constituinte normatizou expressamente a proteção da natureza e dos ecossistemas por ela envolvidos, visando à concretização do estado de equilíbrio ecológico, atribuindo a este a condição de bem jurídico fundamental.

### 1.1.3 O BEM JURÍDICO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

No caso brasileiro, a CF/1988 não contempla os termos natureza e ambiente, referindo-se somente a meio ambiente como objeto de regulação e tutela. Veja-se que o Constituinte dispôs no Capítulo VI, “Do Meio Ambiente”, no art. 225, que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo [...]”. Portanto, não há propriamente na Constituição a definição de meio ambiente ou mesmo de ambiente.

O conceito normativo de meio ambiente encontra-se presente no artigo 3º, I, da Lei nº 6.938/1981,<sup>80</sup> que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. A mencionada Lei, recepcionada pela CF/1988, fora editada no regime constitucional anterior, firmada com base no artigo 8º, inciso XVI, alíneas c, h e i, da Carta de 1967.<sup>81</sup>

---

<sup>77</sup> RAMOS, Maria das Graças Ouriques. Equilíbrio ecológico. **Ecossistemas Brasileiros**. Campina Grande; Natal: EdUEPB e Editora da UFRN, 2010, p. 23.

<sup>78</sup> CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005, p. 43/44.

<sup>79</sup> Art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>80</sup> “Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]” (grifos nossos).

<sup>81</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 13 out. 2018.

Veja-se que a definição legal de meio ambiente se concentra nos aspectos biológicos, físicos e químicos. Quanto ao aspecto eminentemente natural da ecologia (um de seus objetos), a proteção dos ecossistemas é fundamental para assegurar a efetividade da qualidade ambiental (resultante do equilíbrio ecológico),<sup>82</sup> sendo assim, a conduta humana sobre os meios naturais também é envolvida pelo “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

A ideia transmitida no art. 225 da CF/1988, ainda que utilize a expressão meio ambiente em vez do vocábulo ambiente, é mais ampla do que a prevista na Lei da PNMA, porquanto envolve a conduta humana. Desse modo, o conceito constitucional é mais apropriado, pois ao ter como cenário a ecologia, não poderia deixar de conjugar conceitos físicos, químicos, biológicos com elementos sociais e econômicos.

Com base na análise sistemática dos enunciados normativos constantes na CF/1988 que se referem à ambiente e meio ambiente,<sup>83</sup> infere-se que o Constituinte tratou no art. 225 de todos os meios ambientes, portanto, naturais e artificiais,<sup>84</sup> os quais compõem o ambiente humano. Assim, ainda que a definição legal tenha sido recepcionada, o significado da expressão meio ambiente a ser necessariamente utilizado no meio jurídico deve ser amplo, a envolver não só a unidade básica ecossistema, mas toda a ecologia.

Assim sendo, a definição jurídico-legal de meio ambiente não se afina com o conceito extraído da ecologia científica. Já o conceito constante da Constituição, apesar da impropriedade terminológica presente no *caput* do art. 225, corresponde à definição ampla da ciência ecológica. Portanto, a ideia jurídico-normativa de meio ambiente ecologicamente equilibrado a ser necessariamente admitida e utilizada pelos operadores do Direito no Brasil é a fornecida pela ecologia.<sup>85</sup>

Meio ambiente ecologicamente equilibrado difere do direito ele. Viu-se que aquele, a rigor, corresponde a um estado fenomenológico material cuja inalteração depende da não ocorrência de certos fenômenos naturais e da inação humana sobre os elementos da natureza.

Sob o prisma normativo, meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde a “[...] **bem** de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”<sup>86</sup> (grifos nossos), objeto de direito. Enquanto direito, trata-se de direito fundamental, integralizador de direitos como à vida saudável, desenvolvimento socioeconômico e proteção dos recursos ambientais;<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Enunciados do art. 225 da CF/1988 diretamente relacionados com elementos da natureza e ecossistemas: §1º, I, II, III e IV.

<sup>83</sup> Art. 5º, LXXIII; art. 23, VI e VII; art. 24, VI e VIII; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, § 3º; art. 186, II; art. 200, VIII; art. 220, II e art. 225.

<sup>84</sup> Tratando-se de categorias possíveis de serem subdivididas em espécies, tem-se: meio ambiente natural, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho, sendo os dois últimos subespécies da categoria meio ambiente estritamente humano.

<sup>85</sup> Na concepção de José Afonso da Silva, meio ambiente é “[...] a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

<sup>86</sup> Art. 225 da CF/1988.

<sup>87</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 11

ou seja, direito-garantia.<sup>88</sup> Constitui direito necessário à efetivação do direito-fundamento<sup>89</sup> dignidade da pessoa humana, o qual irradia todo o ordenamento jurídico,<sup>90</sup> com previsão inclusiva no Preâmbulo da CF/1988.<sup>91</sup>

O *caput* do artigo 225 da CF/1988 dispõe que o direito ao meio ambiente equilibrado é “direito de todos”, titularizado simultaneamente e indistintamente por todos, logo, subjetivamente exigível pelo conjunto de toda a sociedade e por qualquer pessoa individualmente. Assim, dispondo ser o meio ambiente bem de uso comum do povo e direito de todos, a CF/1988 anuncia ser objeto de direito público subjetivo, caracterizando-o ainda como difuso, nos termos do art. 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078/1990.<sup>92</sup>

Com base em julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), ante o que se estabelece no art. 225 da CF/1988, havendo conflito entre os interesses individual e coletivo, resolve-se a favor deste último.<sup>93</sup> Utilizando-se do mesmo raciocínio, quanto ao tema ambiental, pode-se afirmar que em havendo conflito entre direitos coletivos *stricto sensu* e difusos, deve predominar o interesse de que sejam titulares pessoas indeterminadas, o que envolve também “[...] grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si [...] por uma relação jurídica base”.<sup>94</sup> Assim, o STF parece indicar que não havendo como compatibilizar<sup>95</sup> o direito à preservação da qualidade do meio ambiente (difuso) e a direitos coletivos *stricto sensu*; a princípio, deve-se favorecer a proteção dos elementos da natureza, visto que dessa forma beneficiam-se todos, indistintamente.

---

<sup>88</sup> De forma geral, direito tem imediato conteúdo declaratório da existência de um interesse. Noutro lado, por meio da Garantia assegurasse o direito já declarado. A garantia não deixa de ser direito, porém também assegura outros direitos. Ver: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005, pag. 526.

<sup>89</sup> Art. 1º, III, da CF/1988.

<sup>90</sup> CONTE, Christiany Pegorari; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 20.

<sup>91</sup> No Preâmbulo, “devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais [...] contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]”. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 6ª ed. Atualizada até a EC 99/2017, Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018, p. 15.

<sup>92</sup> “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; [...]”. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso em 13 out. 2018.

<sup>93</sup> Exemplo: MS 25.284/DF. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.284/DF**. Tribunal Pleno. Impetrante: Davi Resende Soares e outros. Impetrado: Presidente da República. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DJ 27 out. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2277761>. Acesso em 8 dez. 2018.

<sup>94</sup> Art. 81, parágrafo único, II, da Lei nº 8.078/1990.

<sup>95</sup> Faz-se alusão a um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, propósito constante no inciso I do art. 4º da Lei nº 6.938/81. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em 16 nov. 2018.

Diante do manifesto reconhecimento e identificação jurídico-constitucional do bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado e de seus titulares, faz-se necessário indicar o ETEP como um dos arranjos jurídico-instrumentais voltados a efetivá-lo.

## 1.2 IDENTIDADE DO ARRANJO ÁREA PROTEGIDA

É importante compreender a ideia de ETEPs a fim de conceituá-los e principalmente para distingui-los dos demais institutos jurídicos que lhe são congêneres. Não se trata de preciosismo, em vista da confusão que ainda se faz entre ETEPs e Unidades de Conservação (UCs).<sup>96</sup>

Nem a CF/1988, a qual inovou ao empregar a expressão espaços territoriais especialmente protegidos,<sup>97</sup> nem a Lei nº 7.804/1989,<sup>98</sup> a qual deu nova redação ao art. 9º, VI, da Lei nº 6.938/1981, incluindo os ETEPs como instrumentos da PNMA, nem a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) conceituam ETEPs.<sup>99</sup> Assim, como o ordenamento jurídico brasileiro não o definiu, coube à doutrina fazê-lo.

De maneira geral, os ETEPs são áreas geográficas (porções) do território nacional, públicas ou privadas, submetidas a regime jurídico próprio de interesse público, este voltado à manutenção da diversidade ecossistêmica e à preservação e proteção dos elementos da natureza e dos recursos ambientais, o qual faz referência aos meios ambientes, portanto humanizados.<sup>100</sup> Em outras palavras, trata-se de porções do território brasileiro – nacional, estadual e municipal – separadas das demais áreas comuns pelo poder público, com fins de tutela de valores atinentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em face do interesse público, tais espaços encontram-se submetidos à regime jurídico específico, o qual restringe o uso de seu solo e também de certos elementos naturais neles presentes.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Constatação feita por Édis Milaré. Ver: MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência. Glossário. 7ª ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 197.

<sup>97</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência. Glossário. 7ª ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 197.

<sup>98</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm). Acesso em 13 out. 2018.

<sup>99</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. **Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos**. Estudo. Fevereiro/2006. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2006\\_1355.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2006_1355.pdf). Acesso em 7 set. 2018.

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 239.

<sup>101</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 441.

Os ETEPs configuram subdivisão do gênero “Área Protegida”, o qual, segundo o art. 2º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), “[...] significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de **conservação**”<sup>102</sup> (grifos nossos).<sup>103</sup> Segundo a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), qualquer área protegida consiste em espaço geográfico definido, formalmente reconhecido, destinado e gerido mediante meios legais ou outros tipos de instrumentos eficazes para atingimento da conservação a longo prazo da natureza, de seus serviços ecossistêmicos, além dos valores culturais a ela associados.<sup>104</sup>

O objetivo geral das áreas protegidas consiste na conservação da biodiversidade e também, não menos importante, dos meios já humanizados, possibilitando-se, em dados casos e circunstâncias, a inclusão das populações tradicionais tanto com o propósito de promover a conservação dos elementos naturais como para, inclusive, simultaneamente, proteger todos os demais meios ambientes, o que envolve os culturais em geral.<sup>105</sup>

A legislação ambiental brasileira, pois, atua tanto na previsão do uso sustentável dos elementos da natureza, via emprego de instrumentos de comando e controle da poluição, como na proteção dos meios naturais, em especial dos ecossistemas e da biodiversidade, com a criação de ETEPs,<sup>106</sup> ainda que quanto a estes não haja no direito pátrio uma sistematização única a disciplinar de maneira harmônica todas as suas modalidades e espécies.<sup>107</sup>

---

<sup>102</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Cópia do Decreto Legislativo nº 2, de 5 de junho de 1992. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Série Biodiversidade n. 2, 2000, p. 9.

<sup>103</sup> Não se adentrará no mérito das diferentes de pensamento conservacionistas e preservacionistas. Contudo, é preciso observar que independente da ênfase de cada corrente de pensamento, preservação da biodiversidade ou utilização racional de recursos ambientais, respectivamente, tem-se promovido a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, a fim de conter, por exemplo, a intensa redução da biodiversidade. Ver: PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas (SP), v. XI, n. 1, p. 81-97, jan./fev., 2008.

<sup>104</sup> DUDLEY, Nigel. **Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas**. UICN. Gland (Suíza): UICN, 2008, p. 10.

<sup>105</sup> Uma das ideias gerais sustentada por Márcia Dieguez Leuzinger em sua tese de doutorado, ao referir-se à proteção simultânea dos elementos da natureza e do patrimônio histórico-cultural. Ver: LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. Brasília, 2007. 357 f. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.

<sup>106</sup> PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas (SP), v. XI, n. 1, p. 81-97, jan./fev., 2008.

<sup>107</sup> BELTRÃO, Antônio F. G. **Direito Ambiental**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Método (Série Concursos Públicos), 2009, p. 190.

### 1.3 ADOÇÃO DO AMPLO CONCEITO DE ETEP

Quanto às espécies que constituem os ETEPs, ainda há muita celeuma em torno do tema. A par disso, com base no conceito doutrinário de ETEP e dos conceitos de área protegida, considerando-se destacadamente a exigência de sua definição territorial,<sup>108</sup> adotam-se neste trabalho como tipos de ETEPs: i) as UCs; ii) as áreas destinadas às comunidades tradicionais: as terras indígenas e os territórios quilombolas; iii) as áreas tombadas; iv) os monumentos arqueológicos e pré-históricos; v) as áreas especiais e locais de interesse turístico, destinados à prática do ecoturismo; vi) as reservas da biosfera; vii) os corredores ecológicos; viii) as zonas de amortecimento; ix) as áreas de proteção especial, destinadas à gestão ambiental urbana (art. 13, I, da Lei nº 6.766/1979),<sup>109</sup> x) os jardins botânicos; xi) os hortos florestais; xii) os jardins zoológicos; xiii) as terras devolutas e arrecadadas, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; xiv) as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as RLs (previstas no Código Florestal de 2012); além de outros a serem tutelados por tratados internacionais subscritos pela República Federativa do Brasil.<sup>110</sup> Ao afirmar que os ETEPs envolvem conjuntamente todas as espécies supra, reconhece-se a mais ampla ideia conceitual dos ETEPs, o que é consonante com os valores de efetiva proteção dos mais diversos meios ambientes.

Não obstante o que mencionado sobre o tema, dá-se destaque ao entendimento singular de Milaré, o qual afirma que os ETEPs previstos no art. 225, § 1º, III, da CF/1988 são compostos tão-somente pelas UCs,<sup>111</sup> o que leva à conclusão de que apenas estas teriam previsão direta na CF/1988 via art. 225, ideia que juridicamente sucumbe a uma análise mais aprofundada dos valores e diretrizes constitucionais. Para Milaré, há duas modalidades de ETEPs. Os imediatamente previstos pelo Constituinte (UCs) no art. 225, § 1º, III, e os ETEPs não tutelados diretamente pelo Constituinte (APP, RLs e as Áreas de Proteção Especial).

---

<sup>108</sup> Em função da impossibilidade de precisa delimitação geográfica, para fins de efetiva proteção ambiental prevista no art. 225, § 1º, III da CF/1988, diferente do que entendem Scardua e Pereira, não se adota as áreas intitulados constitucionalmente como “patrimônio nacional” (art. 225, § 4º, da CF/88) como ETEPs. Ver: PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas (SP), v. XI, n. 1, p. 81-97, jan./fev., 2008.

<sup>109</sup> Art. 13, I, da Lei do Parcelamento do Solo Urbano: “[...] interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico [...]”. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em 13 out. 2018.

<sup>110</sup> PEREIRA, P. F. **Conceito e implicações dos espaços territoriais especialmente protegidos no ordenamento ambiental**. 2006, 63 p., Brasília. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental), Universidade de Brasília. (UnB-CDS).

<sup>111</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, Jurisprudência. Glossário. 7ª ed. revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 905.

Dissonante com o ponto de vista de Milaré, tem-se como premissa que não há ETEP fora do regime protetivo previsto no art. 225, § 1º, III, da CF/1988, porquanto não é possível validamente restringir o que o legislador constituinte não autoriza limitar. Já a ampliação pelo legislador infraconstitucional do objeto previsto constitucionalmente, a fim de proporcionar maior efetividade a bem jurídico é possível. Assim, o arranjo jurídico protetivo contido no enunciado do art. 225, § 1º, III, da CF/1988 tem como objeto todas as espécies de áreas protegidas pelo subgênero ETEP.<sup>112</sup> Se assim não fosse, não haveria sentido criá-las, porquanto tão importante quanto a concepção é a possibilidade eficaz e eficiente de sua proteção.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, as UCs típicas subdividem-se em unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável (art. 7º, I e II).<sup>113</sup> As primeiras são compostas pelas seguintes categorias: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural; refúgio de vida silvestre (art. 8º e incisos). Já as unidades de uso sustentável são compostas pelas seguintes categorias de UCs: área de proteção ambiental; área de relevante interesse ecológico; floresta nacional; reserva extrativista; reserva de fauna; reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural (art. 14 e incisos).

Veja-se que é possível que o poder público institua outras UCs não tipicamente previstas. Tratar-se-iam de UCs não categorizadas, mas cujo regime jurídico, características e propósitos enquadrar-se-iam no que estabelecido no inciso I do art. 2º da Lei nº 9.985/2000.<sup>114</sup> Conforme o dispositivo, qualquer UC, independentemente da categoria, constitui-se de porção territorial (o que envolve seus recursos ambientais) bem delimitada, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, instituída pelo poder público legalmente, cujas finalidades envolvem conservação, sob regime especial de administração, a significar garantias de proteção aptas a alcançá-la. Assim, inclusive as UCs atípicas configuram modalidades de ETEPs.

---

<sup>112</sup> Independentemente da forma como classifica certas espécies do gênero maior área de proteção, filia-se ao entendimento de Herman Benjamin, para o qual todo subgênero ETEP, o qual envolve espécies alheias às UCs, está tutelado pelo art. 225, § 1º, III, CF/1988, ainda que não façam parte formalmente da previsão constante na Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação. Ver: BENJAMIN, Antônio Herman. *Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 299.

<sup>113</sup> De acordo com os dois únicos parágrafos do art. 7º da Lei nº 9.985/2000, tem-se, respectivamente: “O objetivo básico das **Unidades de Proteção Integral** é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. O objetivo básico das **Unidades de Uso Sustentável** é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (grifos nossos).

<sup>114</sup> Lei nº 9.985/2000: “Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - **unidade de conservação**: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; [...]” (grifos nossos).



Os direitos fundamentais, a exemplo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apresentam-se na ordem constitucional brasileira como um plexo predominante de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, não se restringindo a tão só garantias negativas e positivas de interesses individualizados.<sup>115</sup>

Sob a perspectiva subjetiva, direitos fundamentais são objeto de possível (facultativa) exigência prestacional (positiva e negativa) de seus titulares em desfavor de quem de direito (particulares e Estado). Além desta perspectiva, pode-se falar numa outra, a objetiva.<sup>116</sup> Trata-se do que se conhece comumente como “força irradiante dos direitos fundamentais”,<sup>117</sup> o que significa que não apenas corresponde ao dever de o destinatário abster-se de ameaçar tais direitos, mas, simultaneamente em relação a todos os direitos fundamentais agir para robustecê-los.

São fundamentais alguns direitos porque assim quis o legislador, não se tratando de direitos inerentes ao ser humano. Assim, não há fatores culturais específicos, a exemplo do Direito, intrínsecos à humanidade. Qualquer elemento que se proponha a ser fator de indexação dos direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, por exemplo, não se antecipa à vontade humana, mas, ao contrário, dela decorre. Os direitos, quando fundamentais, assim o são em razão da escolha do legislador-constituente, e não por vinculação à dignidade da pessoa humana, continuando como o exemplo acima.

Em função do cenário histórico-cultural variável e em permanente mutação, a integração dos direitos fundamentais à identidade do sistema constitucional não impede, mas, contrariamente, justifica ajustes e restrições,<sup>118</sup> do que se conclui não serem absolutos, mas relativos.<sup>119</sup> Porém, também apenas por razões de opção do constituinte brasileiro, do bojo da constituinte de 1988 decorre a determinação de obstaculizar a supressão de direitos fundamentais.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. revista e atualizada, incluindo novo capítulo sobre Partidos Políticos. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 374.

<sup>116</sup> BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. Coleção Descomplicando. DOURADO, Sabrina (Coord.) 3ª ed. Recife: Armador, 2017, p. 105.

<sup>117</sup> A teoria mantém estreita relação com a ideia de inalienabilidade e indisponibilidade ou irrenunciabilidade dos direitos fundamentais.

<sup>118</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. revista e atualizada, incluindo novo capítulo sobre Partidos Políticos. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 146.

<sup>119</sup> ARAÚJO, Carolina Lobato Goes de. **Direitos Humanos – Direitos absolutos ou relativos?** Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. (ANAMATRA). Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/656-direitos-humanos-direitos-absolutos-ou-relativos-08794476304943185>. Acesso em 15 ago. 2018.

<sup>120</sup> Art. 60, § 4º da CF/1988.

Nem ao menos por meio de Emenda Constitucional (EC), do que se infere que nem por qualquer outro instrumento legislativo, pode-se validamente abolir (suprimir) um direito fundamental ou atingi-lo de forma a ao menos comprometer em abstrato seu exercício, pois feriria o essencial conteúdo dos direitos fundamentais.<sup>121</sup> Assim sendo, a norma constitucional originária que por possibilitar a supressão dos ETEPs<sup>122</sup> estaria desqualificando como direito fundamental a norma que determina a definição e manutenção dos ETEPs.<sup>123</sup>

Veja-se que ainda que direito fundamental decorra tão só da vontade do Constituinte, este também determinou que não poderiam tais direitos ser suprimidos pelo legislador não original. Na medida em que, na CF/1988, há autorização para que o legislador comum suprima ETEPs, o direito que prevê a definição deste não pode ser qualificado como fundamental.

Há direitos fundamentais com propósitos imediatos distintos, uns materiais e outros instrumentais, por exemplo. Os primeiros são considerados direitos fundamentais propriamente ditos. Já os direitos fundamentais instrumentais são conhecidos como garantias fundamentais. As garantias traduzem-se em direitos voltados a promover o cumprimento pelos destinatários de deveres. São recursos jurídico-normativos voltados a assegurar a efetividade dos demais direitos através da limitação do poder estatal, na maioria das vezes. Possuem caráter instrumental, pois, atuando como mecanismos prestacionais na tutela dos direitos.

Para a doutrina da visão bipartida das garantias constitucionais,<sup>124</sup> tem-se: i) garantias fundamentais gerais: agem como referência a ser seguida para evitar os abusos de poder e quaisquer espécies de infração aos direitos que lhe são objeto. Materializam-se por meio de princípios e preceitos como legalidade, liberdade, devido processo legal e outros; ii) garantias fundamentais específicas ou remédios constitucionais: destinam-se a instrumentalizar em concreto a efetividade dos demais direitos, fazendo cumprir o conteúdo e a materialidade inclusive das garantias fundamentais gerais. Por vezes, nelas os titulares do direito vislumbram forma, procedimento, técnica e meio de exigir a proteção de suas prerrogativas. São exemplos o habeas corpus, mandado de segurança, habeas data, ação popular, direito de petição etc.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. revista e atualizada, incluindo novo capítulo sobre Partidos Políticos. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 153.

<sup>122</sup> Art. 225, § 1º, III, CF/1988.

<sup>123</sup> Para Dacicleide Sousa Cunha e Victor Hugo Laurindo, o direito à existência de ETEP, instrumentos voltados à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exemplificativamente as Áreas de Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente, são também erigidas pelo Constituinte como direitos fundamentais. Ver: CUNHA GATINHO, Dacicleide Sousa; LAURINDO, Victor Hugo. O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de reserva legal do novo Código Florestal e o princípio da proibição do retrocesso ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 2, p. 283-307, 2015.

<sup>124</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 187-188.

<sup>125</sup> BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional** Coleção Descomplicando. DOURADO, Sabrina (Coord.) 3ª ed. Recife: Armador, 2017, p. 103

Diferente da teoria bipartida, afirma-se que para viabilizar a proteção constitucional, a CF/1988 tem previstas certas normas, quais sejam: i) garantias; ii) competências entre os entes federados, por exemplo; iii) regras gerais e difundidas por toda a CF/1988 voltadas à proteção direta de direitos e bens jurídicos determinados; iv) regras específicas, por protegerem imediatamente direitos e bens jurídicos definidos.<sup>126</sup>

Veja-se que em função da diversidade e complexidade dos mecanismos e arranjos empregados na CF/1988 para nortear os poderes constituídos no cumprimento do conteúdo da própria Constituição, não se subsumindo à teoria bipartida, parece mais adequado enquadrar o dever de definição dos ETEPs na categoria regras específicas dirigidas ao asseguramento da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>127</sup>

Veja-se que ainda que regra instrumental, a própria definição de ETEPs corresponde, por si só, a direito público-subjetivo, também correspondendo a direito autônomo relacionado ao *caput* do art. 225 da CF/1988. Dessa forma, baseando-se na valoração do legislador originário, as hipóteses de omissão do dever de definir ETEPs implicam não só frontal violação ao direito ao meio ambiente equilibrado ecologicamente, mas, inclusive ao próprio direito de verem definidos os Espaços.

## 1.4 ETEP: INSTRUMENTO JURÍDICO DESTINADO À PROTEÇÃO DOS ECOSSISTEMAS

Os ETEPs, entre os quais as áreas protegidas pelas RLs, cumprem finalidades determinadas, sejam genéricas, sejam específicas. As primeiras são aquelas associadas a certos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil. Os propósitos especiais resultam direta e imediatamente apenas da existência regular dos ETEPs, em regra relacionados ao asseguramento da preservação dos atributos biológicos componentes do Espaço.

Entre os fundamentos e objetivos estreitamente relacionados à definição e existência de espaços protegidos como as ARLs, seguindo com o exemplo, encontra-se a dignidade da pessoa humana,<sup>128</sup> a garantia do desenvolvimento nacional<sup>129</sup> e a promoção do bem de todos.<sup>130</sup> Não é possível dissociar o primeiro (fundamento) dos demais (objetivos). Dignidade para todos, sem distinção de “[...] origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”<sup>131</sup> é fim maior. Dever do Estado brasileiro mediante a colaboração de todos. Dar efetividade à dignidade da pessoa humana, por sua vez, nos parâmetros de um modelo econômico baseado na livre iniciativa,<sup>132</sup> implica necessariamente desenvolvimento socioeconômico.

<sup>126</sup> MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 33ª ed. revista e atualizada até a EC n. 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017, p. 619.

<sup>127</sup> Art. 225, *caput* do § 1º, CF/1988.

<sup>128</sup> Art. 1º, III, CF/1988.

<sup>129</sup> Art. 3º, II, CF/1988.

<sup>130</sup> Art. 3º, IV, CF/1988.

<sup>131</sup> Art. 3º, IV, CF/1988.

<sup>132</sup> Art. 1º, IV, CF/1988.

Nas condições socioeconômicas do mundo contemporâneo, verifica-se que não há possibilidade de promoção permanente de desenvolvimento socioeconômico sem mecanismos de proteção, sob as mais diversas estratégias, dos elementos da natureza e do emprego sustentável dos recursos ambientais (desenvolvimento sustentável),<sup>133</sup> o que remete ao direito ao equilíbrio ecológico dos meios ambientes.<sup>134</sup>

Entre os arranjos jurídicos voltados à promoção da conservação dos ecossistemas e dos processos ecológicos – sem mencionar os benefícios trazidos aos meios ambientes – e, por conseguinte, à efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a CF/1988 determina que o poder público: i) preserve e restaure os processos ecológicos essenciais e promova o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;<sup>135</sup> ii) preserve a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País;<sup>136</sup> iii) defina, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;<sup>137</sup> iv) proteja a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.<sup>138</sup>

Com fulcro na Lei nº 9.985/2000, a qual regulamenta a maioria dos incisos do § 1º do art. 225 da CF/1988, todos voltados ao asseguramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,<sup>139</sup> pode-se afirmar que a criação e manutenção de ETEPs são, entre os disponíveis, meios mais eficientes de efetivação do referido direito fundamental. Veja-se que mediante a criação e conservação dos Espaços, cumprem-se: i) a conservação da natureza, o que implica restauração e recuperação de meios naturais;<sup>140</sup> ii) preservação de processos ecológicos, a proteção de espécies, de habitats e de ecossistemas;<sup>141</sup> iii) manutenção de ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana;<sup>142</sup> iv) a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético e da diversidade biológica.<sup>143</sup>

---

<sup>133</sup> “[...] O meio ambiente não é incompatível com projetos de desenvolvimento econômico e social que cuidem de preservá-lo como patrimônio da humanidade. Com isso, pode-se afirmar que o meio ambiente pode ser palco para a promoção do homem todo e de todos os homens [...]”. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 876/BA-AgRMC**. Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal e Ministério Público da Bahia. Rel. Min. Menezes Direito. Brasília, DJ 1 ago. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381836>. Acesso em 3 jan. 2019.

<sup>134</sup> Art. 225, *caput*, CF/1988.

<sup>135</sup> Art. 225, § 1º, I, CF/1988.

<sup>136</sup> Art. 225, § 1º, II, CF/1988.

<sup>137</sup> Art. 225, § 1º, III, CF/1988.

<sup>138</sup> Art. 225, § 1º, VII, CF/1988.

<sup>139</sup> A Lei nº 9.985/2000 funda-se no poder da União de editar normas gerais (competência concorrente), conforme art. 24, VI, CF/1988.

<sup>140</sup> Art. 2º, II, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>141</sup> Art. 2º, V, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>142</sup> Art. 2º, VI, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>143</sup> Art. 4º, I, da Lei nº 9.985/2000.

Veja-se que ainda que a Lei nº 9.985/2000 não se refira a todas as espécies de ETEPs, os objetivos específicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) podem e devem ser estendidos às demais modalidades do subgênero ETEP,<sup>144</sup> senão veja-se o art. 4º da Lei mencionada:

O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da **diversidade biológica** e dos **recursos genéticos** no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as **espécies ameaçadas** de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da **diversidade de ecossistemas naturais**;

IV - promover o **desenvolvimento sustentável** a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger **paisagens naturais** e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de **natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural**;

VIII - proteger e recuperar **recursos hídricos e edáficos**;

IX - recuperar ou restaurar **ecossistemas degradados**;

X - proporcionar meios e incentivos para **atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental**;

XI - **valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica**;

XII - favorecer condições e promover a **educação** e interpretação **ambiental**, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os **recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais**, respeitando e **valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente**. (Grifos nossos).

---

<sup>144</sup> Para Benjamin, os ETEPs não mencionados na Lei nº 9.985/2000 estão de acordo com o art. 225, § 1º, III da CF/1988 e com o SNUC. Não constam expressamente na Lei referida por razões pragmáticas, visto sua fragmentação territorial e diversidade dominial. Ver: BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 299.

A exigência de definição de ETEPs manifesta antevisão do Constituinte, a ser atingida mediante atuação dos poderes constituídos.<sup>145</sup> Conquanto gravite em torno de propósitos específicos, a criação e regular manutenção de ETEPs se impõem como direito-garantia não só à efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também à viabilização dos demais instrumentos constitucionais com semelhante fim indireto. Verifica-se, pois, uma relação de dependência dos meios previstos nos incisos I, II e VII do § 1º, do art. 225 da CF/1988 à existência dos ETEPs (art. 225, § 1º, III, CF/1988).

Dessa forma, baseando-se nos valores constitucionais, as hipóteses de omissão na definição de ETEPs ou de sua manutenção em condições inadequadas, ou seja, inaptas ao atingimento de seus objetivos, implicam em frontal violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não basta definir ETEPs, faz-se necessário mantê-los adequadamente (manutenção e utilização que não comprometam seus componentes e mantenham a integridade de seus atributos),<sup>146</sup> a fim de dar efetividade a suas finalidades. Cumprem-se as finalidades imediatas e mediatas dos ETEPs, em geral, via preservação de seus componentes naturais. Nesse sentido, sob perspectiva material, haveria esvaziamento do resultado prático da existência de ETEPs, caso estes não fossem mantidas em condições de promover suas finalidades imediatas.

## 1.5 RESILIÊNCIA DOS ECOSISTEMAS NATURAIS: CONVERGÊNCIA DOS INCISOS I, II, III E VII DO § 1º DO ART. 225 DA CF/1988

As finalidades ou objetivos imediatos-gerais (em contraponto aos particularizados por cada modalidade) dos ETEPs, a exemplo das áreas protegidas pelas RLs, mantêm estreita relação entre si. Destas funções inter-relacionadas, sob o ponto de vista pragmático, extraem-se benefícios diretos e indiretos para o ser humano, entre os quais: estabilização e contenção de encostas; aumento da permeabilidade do solo; prevenção de enchentes e deslizamentos; prevenção de assoreamento; purificação do ar, mediante retenção de partículas sólidas em suspensão e absorção de dióxido de carbono; proteção contra ventos e chuva; diminuição da poluição sonora; proteção do solo contra erosão; manutenção do equilíbrio microclimático; manutenção e proteção dos recursos hídricos; conexão de fluxos hídricos e bióticos; conforto térmico; valorização estética e paisagística do local e conservação e conhecimento da biodiversidade e abrigo de grande biodiversidade, os quais elevam o nível de qualidade de vida da população.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Art. 225, § 1º, CF/1988.

<sup>146</sup> Art. 225, § 1º, III, CF/1988.

<sup>147</sup> FREITAS, Simone Rodrigues; MUÑOZ, Angelica Maria Mosquera. Importância dos serviços ecossistêmicos nas cidades: revisão das publicações de 2003 a 2015. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**. Liberdade (SP), v. 6, n. 2, maio/ago., p. 89-104, 2017.

De forma geral, os serviços ecossistêmicos consistem em diretos e indiretos benefícios obtidos pela humanidade, resultantes da existência regular dos ecossistemas.<sup>148</sup> Veja-se que os serviços ou funções ecossistêmicas,<sup>149</sup> também condicionados à existência regular de ETEPs, como por exemplo as áreas protegidas pelo instituto RLs, pois dependentes dos ecossistemas encontrados nestas Áreas, as quais devem não só ser mantidas, mas de maneira a serem continuamente capazes de recuperar-se de eventos externos que ameaçam sua existência.

Sob a perspectiva da ecologia natural, o vocábulo resiliência refere-se à capacidade ou aptidão de os ecossistemas reestabelecerem-se, alcançando novamente seu nível próprio de equilíbrio, ou seja, regenerando-se.<sup>150</sup> Berkers e Folke, além de Arrowmith e Inbakan, também compreendem resiliência como a capacidade da natureza, após sofrer perturbações, poder reverter em equilíbrio seu estado de desequilíbrio ecológico.<sup>151</sup>

Para Ricklefs, resiliência, tão só para repisar, implica na aptidão de um sistema natural restabelecer-se após ser “perturbado”.<sup>152</sup> Não se confunde com capacidade de carga,<sup>153</sup> cujo conceito baseia-se na ideia de que toda área espacial possui limite próprio de pessoas para visitação, acomodação e permanência. Ultrapassando-se este limite, espera-se deterioração da qualidade ambiental, o que leva à diminuição, via de consequência, da capacidade de adequado sustentáculo da população.<sup>154</sup>

---

<sup>148</sup> FREITAS, Simone Rodrigues; MUÑOZ, Angelica Maria Mosquera. Importância dos serviços ecossistêmicos nas cidades: revisão das publicações de 2003 a 2015. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**. Liberdade (SP), v. 6, n. 2, maio/ago., p. 89-104, 2017.

<sup>149</sup> Referindo-se de maneira geral a modalidades de serviços ecossistêmicos, o STF identificou as seguintes: preservação de recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade e do fluxo gênico de fauna e flora, bem como a proteção do solo e asseguramento do bem-estar das populações humanas. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STA 112/PR**. Presidência. Requerente: IBAMA. Requerido: TRF 4ª Região. Interessado: NKR – Agropecuária Comercial Ltda. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DJ 27 abr. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2492199>. Acesso em 8 jun. 2017.

<sup>150</sup> SPINELLI, Marcos Vinícius Pires; et. al. Estudo sustentável da capacidade de carga antrópica e a sua influência no ponto de equilíbrio da resiliência ambiental. **Revista Brasileira de Geografia Física**. Recife, v. 9, n. 1, p. 185-199, 2016.

<sup>151</sup> BERKERS, Fikret; FOLKE, Carl. **Linking Social and Ecological Systems**. Disponível em: [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4352/Berkes-linking\\_social\\_and\\_ecological\\_systems\\_for\\_resilience\\_and\\_sustainability.pdf?sequence=1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4352/Berkes-linking_social_and_ecological_systems_for_resilience_and_sustainability.pdf?sequence=1). Acesso em 12 ago. 2018. ARROWSMITH, Colin; INBAKARAN, Robert. 2002. Estimating environmental resiliency for the Grampians National Park, Victoria, Australia: a quantitative approach. **Tourism Management**. Melbourne (Australia), v. 23, Issue 3, June, 295-309, 2002.

<sup>152</sup> RICKLEFS, E. Robert. **A Economia da Natureza**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2010, p. 339.

<sup>153</sup> Para Fernandes, “O conceito de capacidade de carga surgiu em meados dos anos setenta. A ideia central que norteou seu desenvolvimento foi a de que os fatores macro ambientais impõem restrições sobre o número de pessoas que determinada zona pode suportar. Quando esses limites são ultrapassados, sua capacidade para acolher esse número elevado de indivíduos é desrespeitada e, juntamente com ela, a qualidade do entorno passa a ser ameaçada”. Ver: FERNANDES, Larissa Regis. **A capacidade de carga como instrumento do planejamento turístico sustentável em áreas litorâneas**. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt4-a-capacidade.pdf>. Acesso em 5 jun. 2018.

<sup>154</sup> WEARING, Stephen; NEIL, John. **Ecoturismo: impactos, potencialidades e possibilidades**. 2ª ed. São Paulo: Manole, 2014.

Quando a capacidade ambiental de resilir da forma e no tempo que se deseja é prejudicada, independentemente das causas, rompe-se com a possibilidade de recuperação esperada, havendo então, quando possível, a possibilidade de intervenções antrópicas voltadas ao restabelecimento dos ecossistemas comprometidos.<sup>155</sup> Tal medida, como se verifica, tem natureza restauradora de evento que se pretende evitar por meio de condutas preventivas. Nesse cenário, caso os ecossistemas não possuam capacidade de resilir em tempo e/ou em condições adequadas aos interesses humanos, isso representaria, em ambos os casos, a seu turno, colapsos no modo de vida das sociedades humanas.

Dessa forma, o bem jurídico protegido pelo *caput* do art. 225 da CF/1988 também corresponde à preservação da capacidade de os ecossistemas resilirem em tempo e condições adequadas à manutenção do modelo de sobrevivência humano, mantendo suas essenciais características. Assim, a CF/1988 prevê o dever de evitar que os ecossistemas não sejam mais capazes de readaptação em tempo e condições convenientes ao interesse das sociedades humanas. Para o cumprimento do mandamento constitucional (art. 225, *caput*, e parágrafos, da CF/1988), proibem-se práticas que ponham em risco as funções ecossistêmicas, entre as quais, por óbvio, a própria supressão das áreas protegidas nas quais eles se encontram.

O desafio a ser superado por conta da elaboração de políticas ambientais, públicas e/ou privadas, é, principalmente, assegurar que a resiliência dos ecossistemas essenciais seja mantida em condições de rapidez e adequação, ainda que incertos os limites da natureza em relação à intensidade das atividades econômicas.<sup>156</sup> Qualquer atividade humana, ao mesmo tempo em que depende da manutenção das funções ecossistêmicas, submete-as a impactos. A outra face do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde ao dever jurídico-normativo de respeito aos elementos da natureza e, simultaneamente, criar modelos de sobrevivência e vivência harmônicos com os ecossistemas nos quais e por meio dos quais habita.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> SPINELLI, Marcos Vinícius Pires; et. al. Estudo sustentável da capacidade de carga antrópica e a sua influência no ponto de equilíbrio da resiliência ambiental. **Revista Brasileira de Geografia Física**. Recife. v. 9, n. 1, p. 185-199, 2016.

<sup>156</sup> SPINELLI, Marcos Vinícius Pires; et. al. Estudo sustentável da capacidade de carga antrópica e a sua influência no ponto de equilíbrio da resiliência ambiental. **Revista Brasileira de Geografia Física**. Recife. v. 9, n. 1, p. 185-199, 2016.

<sup>157</sup> DEMANGE, Lia Helena Monteiro de Lima. Resiliência ecológica: o papel do indivíduo, da empresa e do Estado. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 82. ano 21. p. 17-35, abr./jun. 2016.



## CAPÍTULO 2

### **SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs: REQUISITOS NORMATIVOS CONDICIONANTES**

Objetiva-se demonstrar que a supressão e a alteração redutora dos efeitos ecológicos proporcionados por quaisquer ETEPs, entre as quais as ARLs, ainda que permitidas no texto constitucional, são medidas excepcionalíssimas, as quais podem ser tomadas desde que com especial cautela (a envolver princípios como prevenção e precaução), prudência exigida de todos os destinatários da norma excepcional (legisladores, titulares dos ETEPs e administradores públicos em geral). Para esse fim:

- i) expõem-se as normas encontradas no art. 225, § 1º, III, da CF/1988, oportunidade em que é apontado o princípio do desenvolvimento sustentável como fim último a ser impreterivelmente perseguido quando da decisão de suprimir e alterar para reduzir os efeitos ecológicos dos ETEPs;
- ii) indicam-se os limites gerais ao poder de legislar, esclarecendo que esta atividade representa uma atividade pública, portanto não imune a limites jurídico-constitucionais;
- iii) apontam-se os requisitos constitucionais e legais expressos e tácitos a serem cumpridos, a fim de verificar-se validade constitucional das medidas supressivas e de alteração acima mencionadas;
- iv) finalmente, pela sua importância, adota-se a espécie RLs como modelo emblemático de ETEPs, objetivando expor os requisitos condicionadores de sua extinção para fins de parcelamento do solo, visto que as ARLs: voltam-se simultaneamente tanto à preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais como à promoção imediata das demais dimensões do desenvolvimento sustentável; totalizam um grande número em todo o território nacional, o que, conseqüentemente, lhe proporcionam maior capacidade de proteção dos mais diversos biomas e; ironicamente, encontram-se sob ameaça legal de progressiva extinção.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs: O EXEMPLO DAS ARLs

O instrumento RL difere de seu objeto: ARLs. RL é espécie de ETEP (definidas no art. 1º-A da Lei nº 12.651/2012). Ferramenta jurídica voltada à realização indireta de certos objetivos da República Federativa do Brasil e também ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Quanto ao aspecto ecológico dos elementos naturais, a RL volta-se diretamente à efetivação de direitos relativos à preservação dos processos ecológicos,<sup>158</sup> da diversidade e integridade do patrimônio genético, da proteção da fauna, flora e das funções ecológicas em geral.<sup>159</sup> No que tange às dimensões socioeconômicas, tão necessárias à concretização de existência digna do ser humano, a RL visa ao asseguramento do uso econômico do espaço territorial e dos elementos naturais por ela (RL) protegido.<sup>160</sup>

A ferramenta RL constitui uma limitação “interna” ao uso e disposição do imóvel rural.<sup>161</sup> Quando a propriedade ou posse for titularizada pelo poder público,<sup>162</sup> corresponde a RL a uma afetação da área a propósitos específicos (sociais, econômicos e ecossistêmicos em conjunto do desenvolvimento). Em todo caso, o legislador limita o uso da área e de seus elementos naturais a fim de promover a todos, sem distinção, benefícios socioambientais, na conformidade do art. 186 da CF/1988.<sup>163</sup>

---

<sup>158</sup> Processos ecológicos essenciais são aqueles garantidores do funcionamento dos ecossistemas, bem como contribuidores da higidez e salubridade dos meios ambientes. Podem ser considerados, exemplificativamente, processos ecológicos essenciais a “[...] fixação, transformação, transporte e utilização de energia; produção, transporte, transformação e utilização de matérias várias; biodegradação de rejeito; restituição aos corpos receptores (ar, água e solo) de suas condições e qualidades naturais, propagação e aperfeiçoamento das formas de vida num sentido evolutivo e de seleção natural; e, num sentido mais amplo, o estabelecimento de condições adequadas à perpetuação e ao aperfeiçoamento da espécie humana”. Ver: MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário. 5ª ed. reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2007, p. 152.

<sup>159</sup> Art. 225, § 1º, I, II, VII da CF/1988 e art. 3º, III, da Lei nº 12.651/2012.

<sup>160</sup> Art. 3º, III, da Lei nº 12.651/2012.

<sup>161</sup> Referindo-se às limitações legais na propriedade em geral para fins de preservação ambiental, Márcia Leuzinger as relaciona a limites internos, os quais representam promoção da função socioambiental da propriedade. Ver: LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos e Indenização. **Revista de Direito Ambiental: RDA**, v. 7, n. 25, p. 108-128, jan./mar. 2002.

<sup>162</sup> Art. 17 da Lei nº 12.651/2012: “A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado”.

<sup>163</sup> Art. 186 da CF/1988 “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...] II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...]”.

Referindo-se ao imóvel privado, a natureza jurídica do arranjo jurídico RL configura uma “[...] obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, enquadrando-se no conceito de limitação administrativa, pois condiciona o exercício de direitos ou de atividades pelos particulares às exigências do interesse público”.<sup>164</sup> Tratando-se de obrigação *propter rem*,<sup>165</sup> pois acompanha o bem a título de ônus real geral a todos os imóveis rurais, descabe indenização a seus titulares.<sup>166</sup>

Os institutos jurídicos RL e APP possuem atributos comuns, senão vejamos: i) representam espécies de ETEP; ii) não configuram UCs; iii) são definidos pela Lei nº 12.651/2012 (art. 1º-A); iv) incidem tanto sobre o bem imóvel privado como sobre o público;<sup>167</sup> v) vão ao encontro da efetivação de certos objetivos da República Federativa do Brasil e também do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; vi) visam a dar concretude aos incisos I, II e VII, do art. § 1º do art. 225 da CF/1988; viii) além de mediatamente consistirem no asseguramento de “condições de bem-estar público”.<sup>168</sup>

As dessemelhanças de maior destaque entre RL e APP consistem em: i) os primeiros situam-se propriamente em áreas rurais, enquanto as APP podem localizar-se tanto em áreas rurais como urbanas;<sup>169</sup> ii) a RL tem como função, entre outras, o auxílio, conservação e a reabilitação dos processos ecológicos, além da promoção da conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa,<sup>170</sup> ao passo que o instituto APP visa à preservação dos recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitando o fluxo gênico de fauna e flora, proteção do solo e asseguramento do bem-estar das populações humanas;<sup>171</sup>

---

<sup>164</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de justiça. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, Ano 6, n. 21, jan./mar., p. 103-131, 2001.

<sup>165</sup> Art. 18, *caput* e § 3º, da Lei nº 12.651/2012.

<sup>166</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 134.297/SP**. Primeira Turma. Requerente: Estado de São Paulo. Requerido: Paulo Ferreira Ramos e cônjuge. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DJ 22 set. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1512805>. Acesso em 25 abr. 2018.

<sup>167</sup> Art. 7º e art. 17 da Lei nº 12.651/2012.

<sup>168</sup> Art. 6º, VII, da Lei nº 12.651/2012.

<sup>169</sup> Art. 4º da Lei nº 12.651/2012.

<sup>170</sup> Art. 3º, III da Lei nº 12.651/2012.

<sup>171</sup> Art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012.

As ARLs correspondem ao espaço territorial precisamente localizado no interior de uma propriedade ou posse rural. Trata-se as ARLs dos elementos físicos (área com cobertura de vegetação nativa, inclusive)<sup>172</sup> promotores de certos serviços ecossistêmicos tão importantes para a preservação e/ou restauração do equilíbrio ecológico dos meios ambientes.<sup>173</sup>

O art. 29 do Código Tributário Nacional (CTN),<sup>174</sup> ao fazer menção à imóvel rural e ao tributo correspondente, apregoa que o Imposto Territorial Rural (ITR), de competência da União, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da área urbana municipal. Abstraindo-se da celeuma existente sobre o critério adotado pelo legislador quanto à definição de imóvel rural para fins de obrigações tributárias concernentes ao ITR,<sup>175</sup> os conceitos de propriedade, domínio útil, posse e imóvel por natureza são deixados deliberadamente à competência da legislação civil em geral.

Especificamente quanto à identificação de imóvel rural, a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra),<sup>176</sup> em seu art. 4º, inciso I, assim o define:

“**Imóvel Rural**”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (grifos nossos).

---

<sup>172</sup> Art. 12 da Lei nº 12.651/2012, com redação dada pela Lei nº 12.727/2012. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

<sup>173</sup> Ver item 1.5

<sup>174</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

<sup>175</sup> Sobre a discussão quanto ao critério identificador do imóvel rural, vale a pena conferir a obra “Direito Agrário Brasileiro”, de Benedito Ferreira Marques. No trabalho, o autor conclui que não haveria problemas quanto à aplicação simultânea dos distintos critérios para identificação e distinção de imóvel rural, desde que previamente definido o fim a serem empregados os critérios, pois para apontar o responsável tributário do ITR, a localização é o critério objetivo expresso. Ver: MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 7ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2007, p. 30-32.

<sup>176</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

No mesmo sentido, a Lei que disciplina as disposições constitucionais sobre a reforma agrária (Lei nº 8.629/1993)<sup>177</sup> apregoa o seguinte:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I- **Imóvel Rural** - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial; (grifos nossos).

Conquanto haja divergências no que toca ao conceito de prédio rústico, sobre o tema, afirma Marques que prédio corresponde às construções nas cidades ou nos campos, além de quaisquer propriedades territoriais rurais (terrenos e construções), enquanto que rústico deve ser compreendido como imóvel destinado ao cultivo.<sup>178</sup> Na mesma toada, Moura ensina que prédio rústico é qualquer edifício (propriedades em geral e suas benfeitorias) construído para destinar-se à rusticidade, ou seja, ao “[...] recolhimento de gados, reclusão de feras e depósito de frutos, ou sejam construídos nas cidades e vilas, ou no campo”.<sup>179</sup>

A ideia de contínuo, ao referir-se à área destinada ao prédio rústico, tem como objeto a utilização ininterrupta da área para destinação socialmente útil, sem haver, quanto ao objeto econômico, solução de continuidade. Ainda que existam interrupções por força maior, por acidente, por leis naturais ou razões diretamente relacionadas à conduta humana, desde que eventuais e/ou alheias à vontade do titular da área, não estaria descaracterizada a continuidade. Portanto, não se trata de continuidade física, mas afeta ao proveito, à utilidade e/ou produtividade da área que constitui o imóvel.<sup>180</sup> Trata-se, só para repisar, de área contínua, ainda que interrompida fisicamente, do mesmo detentor, independentemente se proprietário ou possessor, composta de uma ou mais matrículas imobiliárias, localizando-se tanto em zonas urbanas como rurais<sup>181</sup> de um único município ou mais de um; sendo identificado, pois, em função do critério “destinação econômica” para fins de cobrança do ITR.

---

<sup>177</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em 12 ago. 2018.

<sup>178</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 7ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2007, p. 32.

<sup>179</sup> MOURA, Antônio Ribeiro de. **Manual do Edificante, do Proprietário e do Inquilino ou novo tratado dos direitos e obrigações**. Rio de Janeiro: 1915, p. 17.

<sup>180</sup> OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Sílvia C. B. **Curso completo de Direito Agrário**. 8ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63/64.

<sup>181</sup> BRASIL. Incra. **O que é imóvel rural nos termos da legislação agrária?** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria>. Acesso em 25 out. 2018.

Veja-se que a Lei nº 12.651/2012 declara expressamente que seu objetivo se condensa no desenvolvimento socioeconômico sustentável,<sup>182</sup> a envolver simultaneamente as dimensões do referido paradigma desenvolvimentista apontadas para o País. Nesse sentido, todos os institutos, mecanismos e arranjos presentes no Código Florestal de 2012 devem pautar-se e por si mesmos manifestarem diretriz ambientalmente suportável de desenvolvimento socioeconômico. Nos dizeres de Freitas, o princípio da sustentabilidade presente na CF/1988 refere-se ao desenvolvimento material e imaterial, devendo ser incluyente, durável e equânime, além de ambientalmente limpo, eficiente e ético, visando ao asseguramento de maneira preventiva e precavida o direito não só ao bem comum, mas ao bem-estar comum, para a presente e futuras gerações, sendo de responsabilidade solidária entre o Estado e toda a sociedade.<sup>183</sup>

A multidimensionalidade da sustentabilidade, o que implica afirmar ser simultaneamente política, jurídica, ética, social, econômica e estritamente ambiental, deve necessariamente aparecer na criação e aplicação de quaisquer mecanismos jurídicos, destacando-se os presentes no Código Florestal brasileiro. Entre os exemplos desta diretriz em relação às RLs, tem-se que por meio deste instituto assegura-se a possibilidade do uso econômico sustentável dos elementos naturais presentes nas ARLs,<sup>184</sup> o que se dá mediante plano de manejo adequado à função da ferramenta.<sup>185</sup>

O legislador infraconstitucional deixou claro o que vem a ser manejo sustentável no art. 3º, VII do Código Florestal:

administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;

---

<sup>182</sup> Parágrafo único do art. 1º - A da Lei nº 12.651/2012.

<sup>183</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

<sup>184</sup> Art. 3º, II da Lei nº 12.651/2012. No mesmo sentido, tem-se o art. 2º, XI, da Lei nº 9.985/2000, o qual define “uso sustentável” de certas UCs.

<sup>185</sup> Art. 17, § 1º da Lei nº 12.651/2012.

No que tange ao direito de exploração dos recursos ambientais presentes no objeto do instituto RL, podem-se adotar práticas de exploração econômica mediante manejo sem fins econômicos (para consumo na própria propriedade) ou para exploração com propósito econômico.<sup>186</sup> Apesar do dever criação formal de plano de manejo, a coleta de certos elementos naturais da área é livre, devendo-se tão só estar de acordo com regras específicas.<sup>187</sup> De forma geral, com base no art. 22 da Lei nº 12.625/2012, vê-se que o plano de manejo sustentável assegura a dimensão econômica e social dos titulares da ARL, ao mesmo tempo em que não só impede a descaracterização da cobertura vegetal como também promove a manutenção e regeneração das espécies ali situadas.<sup>188</sup>

Todas as dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento têm reflexo nos propósitos do exercício das atividades e do uso e disposição dos bens materiais em geral, entre os quais se destacam as áreas imobiliárias rurais.<sup>189</sup> Nesse sentido, resta evidente que embora se decida pela alteração redutora das funções ecológicas ou pela supressão dos ETEPs, salientando-se nesta oportunidade as áreas protegidas pelo instituto RL, não se pode em hipótese alguma perder de vista a diretriz sustentabilidade do desenvolvimento, visto que a realização do desenvolvimento socioeconômico não se justifica a “qualquer preço”.<sup>190</sup>

## 2.2 O INCISO III, § 1º, DO ART. 225 DA CF/1988: PERMISSÃO À SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs

Concentra-se no enunciado jurídico-constitucional que determina tanto a definição e manutenção adequada dos ETEPs como autoriza a supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos referidos Espaços. Nesse cenário, procura-se apresentar os significados e distinções dos termos supressão e alteração, além de expor os objetos e classificações das normas constantes do art. 225, § 1º, III, da CF/1988; por fim, estabelecer breve relação das medidas excepcionais de supressão e alteração nos termos acima mencionados com os conceitos de sustentabilidade forte e fraca do desenvolvimento.

---

<sup>186</sup> Art. 20 da Lei nº 12.625/2012.

<sup>187</sup> Art. 21 e 23 da Lei nº 12.625/2012.

<sup>188</sup> Sobre plano de manejo, corrobora com o Código Florestal a Lei nº 9.985/2000, a qual define manejo como “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas” (art. 2º, VIII).

<sup>189</sup> Arts. 5º, XXII e XIII; 170, II, III e VI; 186 e 225 da CF/1988.

<sup>190</sup> SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Coleção Para Entender. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 103.

## 2.2.1 CLASSIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA DO ART. 225, § 1º, III DA CF/1988

Por meio do art. 225, § 1º, III da CF/1988, ao mesmo tempo em que determina a definição de ETEP, sua proteção e de seus componentes naturais e/ou culturais, o Constituinte autoriza sua alteração e supressão através de lei. O enunciado normativo referido ordena que o poder público, independente do ente político (União, Estados, DF e Municípios) defina em todas as unidades da federação ETEPs. Por qualquer (arranjo facilitador) instrumento jurídico-normativo apto à definição, cabe aos poderes constituídos a criação de ETEPs, a fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tendo como objeto áreas territoriais e seus componentes (naturais e artificiais), os ETEPs correspondem a arranjo jurídico por meio do qual se procura garantir a proteção das mais diversas dimensões do desenvolvimento sustentável, individual ou em conjunto, de acordo com o subgênero ou espécie do ETEP. Complementarmente, através do mesmo enunciado normativo, como decorrência lógica das razões determinantes para a definição e manutenção dos ETEPs, veda-se qualquer utilização das áreas e de seus componentes que possam colocar em risco sua integridade.

O foco principal da proteção não é propriamente o instrumento ETEP, mas seu objeto, cuja existência é considerada expressamente pelo constituinte como de suma importância à efetivação do direito à sadia qualidade de vida da população. Porém, no mesmo cenário político-jurídico, a CF/1988 autoriza, ainda que tão só por meio de lei, a alteração e a supressão dos mesmos Espaços cuja importância, em se tratando de definição, manutenção e utilização, sob perspectiva juridicamente abstrata, encontram-se acima das discussões dos legisladores infraconstitucionais. Neste cenário, vale a pena caracterizar a norma contida no art. 225, § 1º, III da CF/1988.

No que tange à eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva elaborou em 1967 classificação, a qual até os dias atuais é adotada amplamente pela jurisprudência do STF. O autor classifica as normas constitucionais em: i) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; ii) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata; e iii) normas constitucionais de eficácia limitada, a qual se subdivide em definidoras de princípio institutivo e definidoras de princípio programático.

As normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata são aquelas protetivas de interesses suficientemente regulados pelo legislador constituinte, porém deixando margem à restritiva atuação pelo poder público, nos termos estabelecidos em lei.<sup>191</sup> Já no que toca ao elemento distintivo das normas constitucionais de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, dizem-se dependentes da atuação futura por parte do poder público, não podendo ser aplicadas imediatamente.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 116.

<sup>192</sup> Ainda assim, sem descaracterizar a classificação, surtem reduzidos efeitos jurídicos, tais como: suspender quaisquer atos ulteriores contrários à norma constitucional e também o de requerer seu cumprimento, tratando-se respectivamente de direitos públicos subjetivos positivo e negativo.



As normas constitucionais de eficácia limitada e aplicabilidade mediata dividem-se exclusivamente em: norma de “princípio institutivo”, visto traçarem esquemas estruturais e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, a fim de que o legislador infraconstitucional efetivamente os estruture em definitivo, via edição de lei”<sup>193</sup> e; “definidoras de princípio programático”, por meio das quais o constituinte, em vez de regular diretamente certos interesses, apenas lhes traça os princípios a serem cumpridos pelo por público, tratando-se de programas das correspondentes atividades.<sup>194</sup>

Diante da classificação supramencionada, entende-se que o enunciado normativo expresso no art. 225, § 1º, III da CF/1988, por determinar ao poder público a definição de ETEPs e os proteja, inclusive contra mau uso de seu objeto, além de permitir ao legislador infraconstitucional alteração e supressão dos ETEPs nas condições por ele próprio (legislador ordinário) previstas, não se enquadra inteiramente em nenhuma das espécies normativas apresentadas pelo autor.

Veja-se que a norma em apreço depende de posteriores providências para produzir todos os efeitos que prevê, como a criação e proteção dos ETEPs; porém, não constitui norma de princípio institutivo e nem programático, o que a identificaria tão só parcialmente com a espécie cuja aplicabilidade é mediata. Ao admitir restrições normativas por parte do legislador, por não ter aplicação imediata, aproxima-se também, ainda que em parte, da espécie de eficácia contida. Dessa forma, o art. 225, § 1º, III da CF/1988, nos moldes da classificação de José Afonso da Silva, corresponde a um misto entre “normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata” e as de “eficácia limitada e aplicabilidade mediata”.

Com base na possibilidade de empregar-se técnicas distintas de interpretação dos enunciados normativos constitucionais, diferenciam-se regras e princípios constitucionais.<sup>195</sup> Neste trabalho, filia-se à teoria de Robert Alexy quanto ao tema, principalmente em função da adoção de que regras e princípios têm natureza comum, a normativa, ideia rechaçada pela doutrina positivista do Direito, a qual contrapõe estruturalmente ambos os institutos.

Para Alexy, regras e princípios são subespécies de normas. Assim o são porquanto ambas dizem o direito mediante sistemática deontica, ou seja, através da determinação, permissão e proibição do que deve ser. Distinguem-se, por certo, na medida em que regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Sendo válida a regra, deve-se cumpri-la nos seus exatos termos. Seu conteúdo é determinante e definitivo na dimensão jurídica, condi-

<sup>193</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 126.

<sup>194</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 138.

<sup>195</sup> Para André Rufino do Vale, “A distinção entre regras e princípios tem sido cada vez mais objeto de estudos filosófico-jurídicos, sobretudo na área do Direito Constitucional. A importância que se tem dado a essa diferenciação entre as espécies normativas justifica-se devido ao seu caráter fundamental na teoria da interpretação constitucional”. Ver: VALE, André Rufino do. **A estrutura das normas de direitos fundamentais**: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília. Brasília, 2006, p. 286.

cionada, quanto ao cumprimento, tão só pela possibilidade fática.<sup>196</sup> Já os princípios correspondem a ordenanças cujo cumprimento se dá na medida do que possível, tanto fática como juridicamente, mencionando-se que a possibilidade jurídica de cumprimento é restringida por outros princípios e/ou regras de conteúdo confrontante, mas igualmente válidos.

Na hipótese em que há conflito entre o conteúdo de regras de igual nível hierárquico e simultaneamente vigentes, a solução se dá mediante a inserção de cláusula de exceção ou através da declaração de invalidação de uma delas, já que às regras se devem dar cumprimento em seus termos exatos.<sup>197</sup>

Quando dois princípios detêm conteúdos colidentes entre si, via ponderação de interesses, a aplicar-se diante do caso concreto, identifica-se o de maior peso, o qual terá precedência em relação ao de menor peso, o qual condiciona a aplicação absoluta aquele.<sup>198</sup> Diferente da solução dada ao conflito de regras, não há declaração de invalidade ou introdução de exceção a um dos princípios, mas aplicação simultânea de ambos os princípios na medida de seus correspondentes pesos diante do caso concreto.

Na conformidade do que proposto por Alexy sobre a diferença não estrutural entre regra e princípio, o art. 225, § 1º, III da CF/1988 constitui regra e não princípio constitucional. Ao possibilitar a alteração e supressão de ETEPs, ainda que tão-somente por lei, verifica-se exceção expressa à determinação imposta ao poder público de manter as áreas territoriais objeto da ferramenta ETEP. Em face da importância das finalidades imediatas e mediatas de todas as espécies de ETEPs, constitucionalmente destacadas, a alteração e supressão deste instrumento somente poderá ocorrer em situações excepcionais, mediante lei e na qual se apresentará justificativa.

## 2.2.2 OS VOCÁBULOS ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO PRESENTES NO ART. 225, § 1º, II DA CF/1988: SIGNIFICADOS, OBJETOS E DISTINÇÕES

Por tratar-se do dever de não degradação das áreas contidas nos ETEPs, mantendo preservadas suas características, deve-se protegê-los.<sup>199</sup> Assim, inegável, ainda que justificada expressamente por lei, o caráter excepcional de qualquer decisão e conduta que diminua a capacidade (supressão, alteração redutora dos limites territoriais e aumento da ingerência antrópica na área protegida)<sup>200</sup> dos ETEPs de alcançarem os fins para os quais foram criados.

<sup>196</sup> ALEXY, Robert. Sobre a estrutura dos princípios. **Revista Internacional de Direito Tributário**. Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT, Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun., 2005.

<sup>197</sup> AMORIM, Letícia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: esboço e críticas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 42, n. 165, p. 123-134, jan./mar., 2005.

<sup>198</sup> ALEXY, Robert. Sobre a estrutura dos princípios. **Revista Internacional de Direito Tributário**. Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT, Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun., 2005.

<sup>199</sup> SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, 2006.

<sup>200</sup> Salienta-se que a transformação das UCs do grupo de Uso Sustentável em unidades do grupo de Proteção Integral – o que significa quase que total ausência de alterações causadas por interferência humana – e a alteração ampliatria dos limites de uma UC – desde que não comprometa os limites originais – podem ocorrer, a depender do instrumento de sua criação, sem a exigência de lei em sentido estrito (art. 22, § 5º e § 6º, respectivamente, da Lei nº 9.985/2000).

O Código Florestal de 2012, em várias oportunidades, dá significado aos termos supressão e alteração presentes na CF/1988.

No que tange ao significado de supressão, citam-se na Lei nº 12.651/2012 as seguintes passagens: art. 3º, X, i; art. 4º, X, §§ 4º, 5º e § 6º, V; art. 7º, §§ 1º e 3º; art. 8º, *caput* e §§ 1º, 2º e 4º; art. 10; art. 12, § 3º; art. 26, *caput* e §§ 3º e 4º; art. 27; art. 32, I; art. 33, III e § 1º; art. 42; art. 52, *caput*; art. 59, § 4º e art. 68, *caput* e § 2º. Em todos os enunciados supramencionados, o legislador emprega o termo supressão como sinônimo de remoção, eliminação, extinção, retirada ou exclusão,<sup>201</sup> além de que sempre se refere à supressão a “florestas” e outras formas de vegetação”, ou seja, à parte dos elementos naturais componentes ou não das áreas protegidas por RL e APP. Quanto trata da possibilidade ou não de supressão, não faz referência ao instrumento jurídico ETEP, a exemplo da RL, mas a seu objeto, ou seja, áreas de vegetação em geral.

No que concerne ao termo alteração, o Código Florestal de 2012 o emprega no sentido de modificação, mudança e transformação,<sup>202</sup> dizendo respeito à “destinação”<sup>203</sup> ou “vínculo”, ou seja, às funções socioambientais das áreas territoriais protegidas ou não pelas ferramentas RL e APP, senão vejam-se: art. 18, *caput*; art. 49, § 2º e art. 78, o qual dá nova redação ao art. 9º da Lei nº 6.938/1981. Em todas as situações previstas nos enunciados imediatamente antes citados, também não há referência direta aos arranjos jurídicos RL e APP, mas a seu objeto.

Observa-se que em todos os casos expostos, previstos na Lei nº 12.651/2012, o legislador infraconstitucional empregou os termos supressão e alteração, presentes expressamente no art. 225, § 1º, III da CF/1988 (no contexto da função protetiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) com significados que imaginou terem sido fornecidos pelo legislador originário. Pois se assim não fosse, em nome da coerência com a ordem jurídica brasileira, deveria haver expressa menção.

---

<sup>201</sup> SUPRIMIR. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed., 2ª reimpressão. Curitiba: Positivo, 2010.

<sup>202</sup> TRANSFORMAÇÃO. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed., 2ª reimpressão. Curitiba: Positivo, 2010.

<sup>203</sup> Com o sentido de “retirada de destinação”, tratando especificamente de UCs, no § 7º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, emprega-se o termo “desafetação”, ao determinar que somente mediante lei específica é possível a desafetação ou redução dos limites de uma UC. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em 5 jul. 2018.

Tendo como cenário o Código Florestal de 1965, o Ministério Público ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 3.540-1/DF, através da qual se arguiu a inconstitucionalidade do art. 1º da Medida Provisória nº 2.166-67/2001,<sup>204</sup> a qual alterou o então art. 4º do Código Florestal vigente, tornando possível a supressão de vegetação em APP sem o instrumento lei em sentido estrito, mas tão só via “autorização do órgão competente”. Sobre o caso, o STF pronunciou-se:

Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inserida no art. 225, § 1º, III da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. – É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificarem, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).<sup>205</sup>

Referindo-se às UCs, Milaré perfilha o entendimento do STF ao lecionar que a alteração e a supressão submetidas à lei são as referentes ao regime jurídico que rege o espaço protegido.<sup>206</sup> Desta forma, não haveria necessidade de reserva de lei para a execução de obras e serviços no interior dos Espaços protegidos, porquanto o regime jurídico das Áreas não estariam sendo comprometidos. Justifica o autor que os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) detêm competências distintas e independentes e que se para o exercício da função executiva houver necessidade de edição de lei em sentido estrito, faz-se necessário expressa previsão constitucional (o que não ocorreu no caso), sob pena de subversão do princípio da harmonia e independência dos Poderes.<sup>207</sup> Assim, em termos claros, seria possível a supressão de vegetação e/ou licenciamento de atividades e obras no interior dos ETEPs sem o emprego de lei em sentido formal, cuja exigência dar-se-ia somente para a desfetação ou para redução quantitativa dos Espaços.

---

<sup>204</sup> BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.** (Revogado pela Lei nº 12.651/2012). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm). Acesso em 2 ago. 2018.

<sup>205</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC-ADI 3.540-1/DF.** Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DJ 1 set. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>. Acesso em 15 jul. 2018.

<sup>206</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente.** A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário. 5ª ed. reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2007, p. 675.

<sup>207</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente.** A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário. 5ª ed. reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2007, p. 675.

Não se pode esquecer que o propósito último é facilitar a criação e manutenção dos ETEPs, além de simultaneamente dificultar supressão e alteração que possam levar, ainda que em tese, à diminuição dos níveis de proteção ecossistêmico objetivados. Suprimir, reduzir a extensão territorial e aumentar a ingerência antrópica nos ETEPs constituem medidas excepcionais, porquanto tendentes a comprometer os fins justificadores da instituição dos ETEPs. Deste modo, qualquer operador de normas ambientais (sejam legais ou constitucionais), inclusive o legislador infraconstitucional, deve interpretar restritivamente norma que excepciona e/ou restringe direitos tanto quanto o presente no *caput* do art. 225 da CF/1988 como o constante do inciso III de seu § 1º.<sup>208</sup>

Para os fins de proteção e tutela efetivas dos diversos meios ambientes mediante a definição e manutenção de ETEPs, este, o instrumento protetivo, não é mais importante do que seu objeto. Nesse sentido, Silva afirma que a alteração e a supressão da espécie de ETEP como de seu objeto, as áreas de vegetação, para fins de proteção do meio natural, não diferem.<sup>209</sup> Isto é, a alteração ou eliminação do objeto dos ETEPs, quanto a seus efeitos, não se distinguem da alteração ou eliminação do próprio espaço enquanto instrumento jurídico.

Conclui-se que independentemente de a possibilidade de alteração redutora e supressão da extensão territorial recair sobre a ferramenta e/ou seu objeto, o resultado comum é a redução ou perda dos espaços geográficos então protegidos, resultando na diminuição do nível de proteção dos ecossistemas naturais, imprescindíveis à capacidade de resiliência e suporte do Planeta.<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> Sobre a regra da hermenêutica jurídica que determina que exceções e privilégios devem ser interpretados restritivamente, ver: VILAS-BOAS, Renata Malta. *Hermenêutica jurídica: uma questão intrigante. Consilium - Revista Eletrônica de Direito*, Brasília n.4, v.1 maio/ago. de 2010.

<sup>209</sup> “Se justamente a necessidade de preservação da vegetação nessas áreas, ou seja, de a preservação de seus atributos é que justifica uma proteção especial, como sustentar que a alteração e a supressão de tal vegetação – um dos atributos dessas áreas – não implicam em uma eliminação de tais espaços enquanto espaços territoriais legalmente protegidos. As áreas de preservação permanente (APPs) constituem uma das espécies de espaços territoriais especialmente protegidos em razão de sua função ambiental para assegurar o bem-estar das populações humanas”. Ver: SILVA, Solange Teles da. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**: avanços e desafios. Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS. Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, 2006.

<sup>210</sup> Capacidade de resiliência: assunto tratado detalhadamente no item 1.5.

### 2.2.3 SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs À LUZ DO CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Considerando-se simultaneamente todas as dimensões da ecologia e, consequentemente, o propósito de mantê-las equilibradas entre si, pode-se afirmar que a República Federativa do Brasil adota como regra, norma protetiva dos elementos naturais; entretanto, desde que não haja embaraço ao desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de ideia presente no preâmbulo da CDB (internalizada pela ordem jurídica brasileira)<sup>211</sup> na qual se apregoa o reconhecimento de que:

A conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica são de importância absoluta para atender as necessidades de alimentação, de saúde [...] e que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento.<sup>212</sup>

No que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico, seu conceito é comumente diferenciado da ideia de puro crescimento econômico. Diz-se que este refere-se tão-somente ao lucro, ao aspecto eminentemente quantitativo da economia, tendo como fim exclusivo a intensificação da capacidade de produzir (extrair e transformar elementos naturais) do e no modelo econômico. Em igual contexto, para conceituar-se desenvolvimento socioeconômico, ainda que se deva considerar também o incremento produtivo de bens e serviços, imprescindível o resultado melhoria da qualidade de vida populacional.<sup>213</sup>

Em outras palavras, o desenvolvimento socioeconômico, o qual pode decorrer do crescimento econômico, indica necessariamente aumento qualitativo do desenvolvimento humano de toda a população objeto de análise.

---

<sup>211</sup> Texto aprovado e promulgado mediante o Decreto Legislativo nº 2, de 1994. Ver: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 14 nov. 2018.

<sup>212</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**. Biodiversidade 2. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf). Acesso em 13 jul. 2018.

<sup>213</sup> SOUSA, Sandra Maria Cavalcanti Alves de. **Modernidade reflexiva e evolução tecnocientífica de risco**: estudo sobre o seguro de riscos ambientais como ferramenta para minoração de prejuízos ao meio ambiente. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014, f. 129.

Bresser-Pereira, conquanto estabelece relação de equivalência entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico,<sup>214</sup> afirma ser este, base ou alicerce do desenvolvimento humano.<sup>215</sup> Nessa toada, por meio do conceito de sustentabilidade fraca, entende-se desenvolvimento sustentável como aquele em que se verificam os objetivos políticos de segurança, saúde, educação, liberdade, redução das desigualdades sociais, avanço material e proteção dos meios ambientes, simultaneamente alcançados e mantidos. A teoria da sustentabilidade fraca remete à possibilidade de equilíbrio entre as esferas econômica, social e dos ecossistemas naturais. Pressupõe compatibilidade simultânea entre as dimensões mencionadas, de modo que se mantenham equilibradas.<sup>216</sup>

Sem embargo do que mencionado, a rigor, qualquer atividade economicamente produtiva, por mais simples que seja, provoca algum tipo de impacto negativo na natureza, assim a busca pelo desenvolvimento humano baseado no crescimento econômico, ainda que comedido, é paradoxal à ideia de sustentabilidade.<sup>217</sup> Por seus elementos serem em geral limitados, o Planeta não pode fornecer ilimitadamente ao ser humano recursos ambientais, à vista disso, mais cedo ou mais tarde, o modelo de desenvolvimento humano baseado no crescimento econômico – o qual tem por base a extração e transformação dos elementos da natureza, além do aumento do consumo – não se sustentará. Sendo assim, alerta-se para a necessidade de mudança do conceito de qualidade de vida e de desenvolvimento humano (ideias que manifestam, por sua vez, a teoria da sustentabilidade forte).<sup>218</sup>

<sup>214</sup> Para Bresser-Pereira, “[...] desenvolvimento humano ou progresso é o processo histórico pelo qual as sociedades nacionais alcançam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente a partir do momento em que realizam sua Revolução Capitalista [...]”. Ver: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Revista Lua Nova**. Revista de cultura e política. Sociedade diante do Estado, São Paulo, v. 93, p. 33-60, p. 2014.

<sup>215</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

<sup>216</sup> BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 52.

<sup>217</sup> Esta visão manifesta a corrente de pensamento conhecida como Ecologia Profunda (idealizada por Arne Naess), da qual resulta o conceito de Sustentabilidade Forte, a qual se opõe à ideia de Sustentabilidade Fraca. Ver: ROZZI, Ecología superficial y profunda: Filosofía ecológica. **Revista Ambiente y Desarrollo – CIPMA**. Santiago (Chile), n. 23, v. 11, p. 102/105, 2007. No mesmo sentido, para Marcel e Maria Augusta Bursztyn, “Ao pé da letra, qualquer atividade produtiva [...] implica algum tipo de ‘tensão’ sobre o mundo natural. [...] tudo isso provoca algum impacto negativo sobre o meio ambiente. [...] a busca do bem-estar humano, mesmo que de forma frugal, é antagonica (ou pelo menos ameaçadora) à própria ideia de sustentabilidade”. Ver: BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012, p. 49.

<sup>218</sup> NAESS, Arne. Los movimientos de la ecología superficial y la ecología profunda: un resumen. **Revista Ambiente y Desarrollo – CIPMA**. Santiago (Chile), n. 23, v. 1, p. 98/101, 2007.

<sup>c</sup>compactuando com a mesma ideia, Leite e Roesseing Neto ensinam: “[...] torna-se necessário reavaliar a maneira como as sociedades vivem, estruturam-se e relacionam-se com o meio ambiente, sob pena de, no afã de se manter o modelo atual, as sociedades rumarem para a ruína”. Ver: LEITE, José Rubens Morato; ROESSING NETO, Ernesto. **Dano ambiental e a política do Estado do Amazonas para as mudanças climáticas**. Disponível em:

<sup>h</sup><http://www.planetaverde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>. Acesso em 12 dez 2018.

Face à importância já destacada das ARLs, sua manutenção ao menos minimiza o atual e crescente desequilíbrio entre as dimensões da ecologia. Tal afirmativa baseia-se na simples ideia de que os elementos da natureza não atendem apenas às funções econômicas das populações humanas, porquanto simultaneamente imprescindíveis à conservação da saúde pública como um todo. A permanente diminuição das áreas de vegetação mundiais, a exemplo da possibilidade de supressão das áreas de vegetação protegidas pelo instituto RL, reduz o papel ecológico do todo Ambiente, pois a capacidade da natureza e de seus componentes de promoverem equilibradas funções econômicas e ecossistêmicas diminui com a redução quantitativa de suas partes.

## 2.3 LIMITES GERAIS DO PODER DE LEGISLAR

O legislador infraconstitucional, como todo e qualquer agente estatal, deve obediência incondicional à Constituição. Assim, tanto quando o texto constitucional determina a manutenção adequada dos ETEPs como norma geral, a ser efetivada direta e indiretamente pelos mais diversos meios jurídicos pertinentes, como quando autoriza excepcionalmente a supressão e a alteração capaz de reduzir os efeitos proporcionados pelos Espaços, veda-se ao legislador, sob pena de inconstitucionalidade, desviar-se do cumprimento das finalidades apontadas pelo Constituinte. Neste cenário, procura-se primeiramente esclarecer em que medida a função estatal exercida pelo legislador ordinário é balizada pela Constituição para, em seguida, associar o dever de cumprir as normas constitucionais com a tutela de bens jurídicos identificados pelo constituinte.

### 2.3.1 FUNÇÃO LEGISLATIVA COMO MODALIDADE DE ATIVIDADE ESTATAL

O Estado manifesta sua vontade por meio do cumprimento de suas competências e atribuições. Tais competências e atribuições encontram-se distribuídas entre funções bem definidas e distintas. Entre outras,<sup>219</sup> há as funções Executiva, Legislativa e Judiciária. Todas elas correspondem a atividades que lhes são próprias, as quais as caracterizam.

---

<sup>219</sup> Tribunais e Conselhos de Contas e o Ministério Público.



O sentido que nesta oportunidade se emprega ao vocábulo função não se refere ao agrupamento de atividades a serem executadas ou cumpridas pelo servidor público,<sup>220</sup> mas à soma de atividades que o próprio Estado, via poder constituinte, entendeu necessário à sua conservação e à realização de seus fins, por meio da previsão de atribuições e competências.

Independentemente do sentido que se dê ao termo, na engrenagem estatal, função envolve dever-poder, sendo este poder instrumento de realização dos deveres, em geral indisponíveis e irrenunciáveis pelos poderes constituídos. Ou seja, a criação e manutenção de tais Poderes são justificadas pela existência regular das atividades que titularizam. Assim, os poderes constituídos encontram-se atrelados e, por conseguinte, limitados pelo conjunto de atividades finalisticamente discriminadas que necessariamente devem cumprir.

As atividades públicas, pois, podem ser conceituadas como o agrupamento de condutas (positivas e negativas), normativamente autorizadas, racionalmente distribuídas, a serem concretizadas por quem de direito, de interesse de toda a sociedade direta ou indiretamente, consistentes em meios ora para manter a própria organização estatal, ora para a realização de benefícios e utilidades sociais. Nesse sentido, as atividades públicas são prestadas por todo o Estado através de todas as suas instâncias políticas e administrativas, direta e indiretamente.<sup>221</sup>

Ainda que o dever precípua de qualquer agente estatal, a rigor, seja o de prestar serviço ao público em geral,<sup>222</sup> para um número significativo de administrativistas brasileiros, serviço público é modalidade de atividade estatal somente promovida via função estatal executiva *stricto sensu*,<sup>223</sup> ou seja, pelo Poder Executivo e por quem lhes faça as vezes.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> Para Moreira Neto, função diz respeito à soma de atividades a serem desempenhadas pelo servidor público e explicitadas legalmente, de forma a operar concretamente a máquina estatal. Ver: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Parte Introdutória, Geral e Especial. 16ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 565.

<sup>221</sup> Veja-se que, em geral, os serviços públicos podem, em certos casos previstos em lei, ser prestados mediante delegação (concessão e permissão) ao setor privado (art. 175 da CF/1988).

<sup>222</sup> Para Araújo, serviço público envolve toda e qualquer atividade exercida pelo Estado por meio de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para que se realizem direta ou indiretamente as finalidades para as quais fora criado. Ver: ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., atualizada até a EC n. 99, de 2017, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 130.

<sup>223</sup> Meirelles, ao lecionar que serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”, faz referência à Administração e não ao Estado como prestador de serviços públicos. Ver: MEIRELLES, José Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 418.

<sup>224</sup> Entre os que não compreendem serviço público em sentido amplo, tem-se: Marçal Justen Filho (ver adiante) e Celso Antônio Bandeira de Mello. Quanto ao último, conferir: MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 687.

<sup>224</sup> Segundo Di Pietro, “não é tarefa fácil definir serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 100.

Para Justen Filho, serviço público corresponde à atividade pública pautada na satisfação concreta de necessidades, inclusive imateriais e transindividuais, fundadas em direitos fundamentais, insuscetíveis de realização pelos mecanismos finalísticos que dirigem a atividade privada, destinadas a pessoas indeterminadas, além de executadas sob o regime público de direito.<sup>225</sup>

Na realidade, compreendendo-se ou não que os poderes legislativo e judiciário prestam, a exemplo do poder executivo, serviço público, para fins de identificação do conceito deste, não parece tão útil,<sup>226</sup> principalmente em razão da vigente adoção da responsabilidade possível de recair indiscriminadamente sobre qualquer agente no exercício de quaisquer atribuições e competências estatais. Nesse sentido, não se pode afirmar qual o conceito correto ou mais correto entre os mais amplos ou os mais restritos.<sup>227</sup>

Conquanto alguns agentes estatais respondam perante a sociedade via procedimentos e por razões distintas da regra geral,<sup>228</sup> é comum “[...] as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, [...]”,<sup>229</sup> o que significa que o Constituinte não admite a irresponsabilidade estatal. Independentemente da natureza da atividade que o agente estatal exerça, sobre ele recaem deveres que, ao serem descumpridos, podem levá-lo à efetiva responsabilidade.

Ao legislador ordinário, por exemplo, atribuem-se vários deveres,<sup>230</sup> entre os quais o de obedecer e fazer cumprir formal e materialmente a CF/1988.<sup>231</sup> Em outras palavras, deve o legislador infraconstitucional, por meio da análise de obediência à CF/1988 e aos

<sup>225</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed., 2ª tiragem, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 727/730.

<sup>226</sup> Para Mello, “se a expressão serviço público tivesse amplitude tão lata que abrangesse atividade material e jurídica assumida pelo Estado como pertinente a si próprio, a noção de serviço público perderia seu préstimo, pois abarcaria realidades muito distintas entre si, coincidindo, afinal, com o conjunto de atividades do Estado, sem estremá-las com base nas características de cada qual e nas particularidades dos respectivos regimes jurídicos [...]”. Ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 691.

<sup>227</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 107.

<sup>228</sup> “[...] deve-se considerar as prerrogativas de foro que cada agente político possui, prerrogativas dispostas na CRFB justamente porque estes exercem uma parte da soberania do Estado, [...]”. Ver: OLIVO, Luís Carlos Cancellier de; ORSSATTO, João Henrique Carvalho. A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa. **Espaço Jurídico**. Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 67-90, jul./dez. 2011.

<sup>229</sup> Art. 37, § 6º, da CF/1988.

<sup>230</sup> Quanto aos deveres gerais dos Deputados e Senadores, há previsão nos arts. 54 e 55 da CF/1988.

<sup>231</sup> Quando da posse dos Deputados, segundo o § 3º do art. 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), devem eles comprometerem-se solenemente a manter, defender e cumprir a Constituição, além de observarem as leis e também promoverem o bem geral do povo brasileiro. Ver: BRASIL, Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2030-2018.pdf>. Acesso em 23 dez. 2018.

No que tange aos Senadores, semelhante compromisso é previsto no § 2º do art. 4º do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970). Ver: BRASIL, Senado Federal. Atividade Legislativa. **Regimento Interno**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em 23 dez. 2018.

valores que ela manifesta, realizar atividades ou serviços que, além de formal e materialmente válidos, perfaçam-se de maneira impessoal, ética, transparente, exteriorizando qualidade e eficiência.

De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992),<sup>232</sup> ela se aplica a agente estatal com mandato eletivo (art. 2º),<sup>233</sup> o qual, à semelhança dos demais agentes públicos, é obrigado a velar e observar fielmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de todos os assuntos que lhe são afetos em razão do cargo (art. 4º), além de dever apenas praticar ato visando a fim permitido em suas regras de competência (art. 11, I).

Veja-se que quando o legislador edita normas que preveem casos de supressão e/ou alteração quantitativamente redutora das capacidades ecológicas dos ETEPs, faz-se necessário que seu intuito não só não seja o de violar princípios basilares da atividade pública (art. 37 da CF/1988), mas, simultaneamente, esteja voltado ao fim último de cumprir e fazer cumprir inclusive tais princípios, sob pena de sua conduta configurar ato de improbidade.<sup>234</sup> Se para “assegurar a efetividade” do direito constante do *caput* do art. 225 da CF/1988 o Constituinte determinou a preservação e restauração de processos ecológicos essenciais, inclusive por meio da definição de ETEPs, os casos de supressão e/ou alteração redutora das RLs devem ser excepcionais e sempre voltadas a efetivar as demais dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento, sob pena de ofensa não só do *caput* do art. 225, mas inclusive dos princípios gerais da atividade pública como um todo.

---

<sup>232</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em 23 dez. 2018.

<sup>233</sup> O STF determinou que os agentes políticos que praticarem atos de improbidade administrativa, diferente dos demais agentes estatais, são responsáveis por sua conduta infratora na conformidade da Lei nº 1.079/1950 (Lei de Responsabilidade), e não à Lei de Improbidade Administrativa. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rel 2.138/DF**. Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal substituto da 14ª vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Rel. Min. Nelson Jobim. Brasília, DJ 13 jun. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2044010>. Acesso em 25 mar. 2017.

<sup>234</sup> “Vale ressaltar que tanto os crimes relacionados na Lei de Improbidade Administrativa, quanto os descritos na Lei de Responsabilidade são originários de atos de improbidade administrativa e, portanto, caracterizam crimes de responsabilidade, delitos de ordem político-administrativa”. Ver: OLIVO, Luís Carlos Cancellier de; ORSSATTO, João Henrique Carvalho. A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa. **Espaço Jurídico**. Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 67-90, jul./dez. 2011. Lamentavelmente, “[...] por ser difícil identificar a presença do elemento subjetivo necessário à caracterização do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública [...]”, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) não tem tido como condenar agentes estatais que cumprem normas de “[...] constitucionalidade duvidosa [...]”, as quais de fato tem comprometido bens jurídicos tutelados pela Constituição. Ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp 277.706/RS**. Primeira Turma. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Décio Antônio Colla. Rel. p/Acórd. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DJ 31 set. 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=277706&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15 jun. 2018.

### 2.3.2 BEM JURÍDICO: REFERÊNCIA DO LEGISLADOR À CRIAÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA

Bens jurídicos, segundo lição de Toledo, referem-se a “[...] valores ético-sociais que o Direito seleciona, com o objetivo de assegurar a paz social, e coloca sob sua proteção para que não sejam expostos a perigo de ataque ou a lesões efetivas”.<sup>235</sup> Para o autor, os bens jurídicos dizem respeito a valores, originalmente desatrelados de conteúdo normativo, cujo objeto trata de temas de suma importância para o convívio social. Qualificando-se tais valores especiais do atributo jurídico-normativo em razão da opção do legislador, cuja pretensão é tutelá-los, conservando-os em função de sua importância.

Os bens, antes de serem jurídicos, surgem e se desenvolvem em função e no contexto de eventos sociais, históricos e culturais. Evidenciam conteúdo sociológico, visto que se relacionam a acontecimentos da realidade social, cuja natureza existencial (axiológica) independe do juízo do legislador. Tornam-se jurídicos em função da conduta do legislador, visto que existencialmente se antecipam ao arcabouço jurídico-normativo.<sup>236</sup> Segundo lição de Jordani e Lehfeld, bem existencial é aquele que detém importante significado social, tanto individual como coletivamente, a exigir tutela do Direito. Dessa forma, bem existencial acaba por engendrar tanto bens materiais como vida, integridade física e patrimônio, por exemplo, como bens imateriais como honra, dignidade e outros.<sup>237</sup>

Para ser jurídico, o bem existencial deve ser singularmente importante para os indivíduos e para a sociedade como um todo, ao mesmo tempo em que assim deve ser reconhecido pelo legislador.<sup>238</sup> Caso o Constituinte identifique a qualidade essencial do bem existencial, tornando-o jurídico, descabe ao legislador infraconstitucional optar por não o tutelar e não o robustecer. Nesse diapasão, os bens jurídicos dizem respeito a uma mescla de valores éticos, sociais e culturais considerados fundamentais.<sup>239</sup>

---

<sup>235</sup> TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos do Direito Penal**. Saraiva: São Paulo, 1994, p. 16.

<sup>236</sup> SANTOS, Kathiuscia Gil. Bem jurídico: evolução imprescindível. **C&D-Revista Eletrônica da Fainor**. Vitória da Conquista (BA), v. 8, n. 2, p. 20-31, jul./dez., 2015.

<sup>237</sup> JORDANI, Denis Ortiz; LEHFELD, Lucas de Souza. **Proteção eficiente de bens jurídicos constitucionais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8303a79b1e19a194>. Acesso em 15 ago. 2018.

<sup>238</sup> BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antônio García-Pablos de. **Direito penal: introdução e princípios fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2009, p. 233.

<sup>239</sup> SANTOS, Kathiuscia Gil. Bem jurídico: evolução imprescindível. **C&D-Revista Eletrônica da Fainor**. Vitória da Conquista (BA), v. 8, n. 2, p. 20-31, jul./dez., 2015.

O Estado, o qual, em regra, apresenta sua ordem de relevantes valores na Constituição, determina que tais valores sejam as diretrizes para o legislador infraconstitucional.<sup>240</sup> Dessa forma, cabe ao próprio Estado, representado pelos poderes constituídos, cumprir e fazer cumprir os ditames constitucionais. Independentemente do ente estatal e do instrumento escolhido,<sup>241</sup> obedecer, viabilizar e exigir que se cumpram os dizeres constitucionais, o que leva à manutenção e ao aprimoramento dos bens jurídicos, é tarefa do Estado e de toda a sociedade. Conforme Jordani e Lehfeld, o Estado democrático de Direito necessariamente limita o legislador ordinário. Notadamente em relação aos direitos fundamentais, os quais apontam direta ou indiretamente os bens jurídicos a serem necessariamente protegidos, descabe ao legislador optar por não o fazer, porquanto a Constituição deve juridicamente e permanentemente servir como indisponível referencial à elaboração das normas, sua interpretação e aplicação, assim como à eleição dos bens cancelados pelo Estado.<sup>242</sup>

A sistemática axiológica tutelada pela Constituição implica numa verdadeira referência material para qualquer norma do ordenamento jurídico. A construção e a interpretação de tudo que compõe a sistemática jurídica devem ser orientados pelas determinações de conteúdo formal e material presentes na Constituição. Não se trata apenas de deveres negativos por parte do Estado relativamente a direitos fundamentais ditos de 1ª geração ou dimensão. Cabe ao Estado e, pois, a todos os seus elementos formadores, que não só não violem as ordenanças constantes na Constituição, como as implementem e as façam cumprir por quaisquer meios disponíveis e juridicamente permitidos.

A República Federativa do Brasil deve submeter-se à força normativa de sua Constituição,<sup>243</sup> o que significa que tanto a administração pública em geral como a estrutura por meio da qual se constrói o processo legislativo infraconstitucional, ao mesmo tempo expressão e meio de cumprimento da atividade legislativa, devem-lhe obediência. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional deve ser considerado o destinatário por excelência das normas constitucionais.<sup>244</sup> Prova disso é a existência de todo um arranjo jurídico voltado ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos.<sup>245</sup>

<sup>240</sup> PRADO, Luiz Régis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 44.

<sup>241</sup> Entre os instrumentos, o jurídico-normativo, o qual se encontra dividido em ramos, é imprescindível. Sobre o tema, com destaque para o papel do Direito Penal para a proteção de certos bens jurídicos, ver: BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do Direito Penal. **Revista brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, v. 2, n. 5, jan./mar., p. 5-24, 1994.

<sup>242</sup> JORDANI, Denis Ortiz; LEHFELD, Lucas de Souza. **Proteção eficiente de bens jurídicos constitucionais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8303a79b1e19a194>. Acesso em 15 ago. 2018.

<sup>243</sup> HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 16.

<sup>244</sup> Entre os instrumentos voltados a fazer com que o Poder Legislativo viabilize a proteção de bens jurídicos constitucionais, encontram-se o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, respectivamente previstas nos arts. 5º, LXXI e 103, § 2º, da CF/1988.

Sobre a ADI por omissão e o Mandado de Injunção como alternativas à morosidade legislativa, ver: JORDANI, Denis Ortiz; TAVARES NETO, José Querino. **ADI por omissão e Mandado de Injunção à luz dos direitos coletivos**. Disponível em: [http://www.academia.edu/10325692/ADI\\_POR\\_OMISS%C3%83O\\_E\\_MANDADO\\_DE\\_INJUN%C3%87%C3%83O\\_%C3%80\\_LUZ\\_DOS\\_DIREITOS\\_COLETIVOS](http://www.academia.edu/10325692/ADI_POR_OMISS%C3%83O_E_MANDADO_DE_INJUN%C3%87%C3%83O_%C3%80_LUZ_DOS_DIREITOS_COLETIVOS). Acesso em 15 set. 2018.

<sup>245</sup> Controle de constitucionalidade que se efetiva tanto abstrata como concretamente, antes e posteriormente à edição da legislação.

Enquanto protegido pela Constituição o bem existencial e, eventualmente, os instrumentos de sua tutela (caso de todos os incisos do § 1º do art. 225 da CF/1988 no que toca ao bem meio ambiente ecologicamente equilibrado), não deve o legislador ordinário afastar-se de regularmente implementá-los e defendê-los. Desta afirmativa, pode-se inferir que tais deveres somente deixariam de vincular a atividade legislativa infraconstitucional em certos casos, quais sejam: i) se a Constituição deixasse de tutelar o bem, o que significaria a perda da qualidade de jurídico deste bem; ii) tendo em consideração somente aos instrumentos jurídicos previstos na Constituição para a tutela do bem jurídico, se a Carta Magna deixasse de tutelá-los.

Veja-se que nos casos em que o bem jurídico é fundamental, não é possível ao legislador infraconstitucional extirpá-lo da proteção constitucional,<sup>246</sup> o que representa o clímax da eficácia negativa das normas constitucionais. Nesse diapasão, sendo direito fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado,<sup>247</sup> veda-se ser objeto de EC, mesmo que somente tendente a aboli-lo.

No que concerne à categoria de arranjos instrumentais previstos pelo Constituinte, a exemplo do conjunto de ETEP, os quais se encontram voltados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob o ponto de vista lógico-racional, apenas podem ser objeto de EC, ainda que somente tendente a aboli-los, se comprovadamente: i) não mais aptos a cumprir o fim para o qual foram previstos; ou no caso em que ii) haja necessidade de substituição do instrumento por outro mais eficiente, situação em que este não possa ser implemento simultaneamente com o ETEP.

A regra constitucional de exceção que possibilita a alteração e supressão de RLs e de outras espécies de ETEPs não diz respeito a este instrumento jurídico-constitucional como um todo, exceto se cabalmente não mais aptos ou manifestamente menos eficientes que hipoteticamente outro arranjo criado ou descoberto. A possibilidade de alteração e supressão de ETEPs através de lei (presente no inciso III, § 1º do art. 225 da CF/1988), tem como objeto unicamente as espécies dos Espaços, a exemplo das RLs, e somente quando imprescindível à promoção mais eficiente das demais dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Art. 60, § 4º da CF/1988: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais”.

<sup>247</sup> SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, 2006.

<sup>248</sup> O art. 3º da Lei Complementar 140/2011 dispõe o seguinte: “Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e **eficiente**; II - **garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente**, [...]”. (Grifos nossos). Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 5 fev. 2019.

## 2.4 SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs: REQUISITOS GERAIS

Abordam-se requisitos constitucionais tácitos e expressos imediatamente relacionados à possibilidade de supressão e alteração redutora dos efeitos ecológicos dos ETEPs. Trata-se de condicionantes a serem cumpridas por todos aqueles, cada um à sua medida, a quem se impõem o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, com destaque para o poder público em geral. Como quesitos, citam-se: sustentabilidade do desenvolvimento como fim último, lei em sentido estrito como meio instrumental formal, respeito a preceitos ambientais como prevenção e precaução, o que justifica a realização de avaliações de impacto ambiental, emprego de interpretação restritiva de norma limitadora de direitos, *in dubio pro natura*, além da diretriz razoabilidade quando da possibilidade concreta de optar pelo emprego das medidas excepcionais.

### 2.4.1 REQUISITOS TÁCITOS

A lei (em sentido *latu*), objeto dos trabalhos dos legisladores e dos gestores públicos, deve encontrar-se de acordo com os ditames constitucionais. Assim, a atividade de natureza legislativa em geral, executada por agentes estatais investidos desta competência, deve expressar o comando direto de certas normas constitucionais e também, a depender da natureza da norma, dirigir-se a viabilizar a efetivação de diretrizes e princípios constitucionais.<sup>249</sup> Enfim, a conduta do legislador e principalmente o resultado do seu trabalho devem necessariamente pautar-se direta e indiretamente na Constituição.

As normas constitucionais detêm eficácia jurídica independentemente de sua natureza. Entre as modalidades de eficácia das normas constitucionais, encontra-se a “negativa”.<sup>250</sup> Segundo Barcellos, eficácia negativa justifica a invalidade de normas (em amplo sentido) ou de atos infratores dos efeitos procurados pelo enunciado da norma constitucional.<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> Aqui, também se faz referência às normas constitucionais programáticas e sua eficácia positiva. Sobre o tema, ver: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Eficácia positiva das normas constitucionais. **Revista Brasileira de Direito**. IMED. Passo Fundo (RS), v. 11, n. 1, jan./jun., p. 34/55, 2015.

<sup>250</sup> “As modalidades de eficácia jurídica identificadas na sequência são as seguintes, [...]: (a) perfeitamente simétrica ou positiva; (b) nulidade; (c) ineficácia; (d) anulabilidade; (e) negativa; (f) vedativa do retrocesso; (g) penalidade; (h) interpretativa; e (i) outras”. Ver: BARCELLOS, Ana Paula de. **Eficácia das normas constitucionais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/135/edicao-1/eficacia-das-normas-constitucionais>. Acesso em 9 jan. 2019.

<sup>251</sup> “No caso de inconstitucionalidade de outros enunciados, eles poderão ser considerados revogados ou não recepcionados, caso anteriores à promulgação da Constituição; no caso de incompatibilidade com o princípio se operar em face de uma norma específica, ter-se-á sua não-incidência, por invalidade”. Ver: BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 220 e ss.

Segue a autora afirmando que por vezes “[...] os efeitos pretendidos pelos princípios constitucionais são relativamente indeterminados a partir de um certo núcleo de sentido mínimo [...]” sendo que é a existência desse núcleo que torna possível a eficácia jurídica negativa.<sup>252</sup>

Mesmo a norma constitucional com pouco grau de eficácia tem força para revogar e anular a legislação violadora do seu sentido normativo, além de poder auxiliar na compreensão de outras normas como diretriz interpretativa.<sup>253</sup> Para Silva, a eficácia negativa é direta, imediata e vinculante, porquanto: cria um dever para o legislador ordinário; condiciona a futura legislação; apresenta a concepção do Estado, inspirando a sua ordenação jurídica; além de servir de diretriz teleológica para realizar-se a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; restringe a atividade da Administração e do Poder Judiciário.<sup>254</sup>

Em função da eficácia negativa da norma constante no *caput* do art. 225, § 1º e nos incisos I, II, III e VII, da CF/1988, por exemplo, o legislador infraconstitucional, a partir do momento em que compreendeu a necessidade de criação de lei para dar cumprimento aos enunciados constitucionais mencionados, deveria editá-la. Assim, ao legislador ordinário possibilitou-se juridicamente a criação de mecanismos e arranjos que eficientemente estivessem voltados à efetivação do dever de o poder público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, à preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País, à proteção da fauna e da flora e definição dos ETEPs, além de simultaneamente facilitar a obediência dos referidos ditames pela sociedade em geral.

Conquanto o legislador *stricto sensu* tenha certo âmbito de liberdade no exercício da função legislativa,<sup>255</sup> a força normativa da Constituição o impede de atuar com arbitrariedade, pois tanto a sua conduta como o resultado manifestado por sua função devem estar em sintonia com o propósito de efetividade do que disposto na Constituição. O âmbito de liberdade ao qual se fez referência diz respeito a permitir aos legisladores a determinação do peso que os diversos valores presentes na Constituição devem ter diante de casos e situações jurígenas, as quais devem inspirar a criação de regras jurídicas gerais. Alguns nominam esse campo de liberdade de “conformação do legislador”,<sup>256</sup> mas aqui se denomina discricionariedade do legislador.

---

<sup>252</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **Eficácia das normas constitucionais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/ver-bete/135/edicao-1/eficacia-das-normas-constitucionais>. Acesso em 9 jan. 2019.

<sup>253</sup> MARMELESTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. **RJurFA**7, Fortaleza, v. 12, n. 1, p. 10-28, jan./jun. 2015.

<sup>254</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>255</sup> COSTA, Alexandre Araújo. **O controle de Razoabilidade no Direito Comparado**. Brasília: Thesaurus, 2008, p. 42.

<sup>256</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 417.



Ainda que a margem de liberdade do legislador seja ampla, principalmente em comparação à discricionariedade que por vezes tem o administrador público,<sup>257</sup> é indiscutível que a atividade legislativa se encontra condicionada por diretrizes, princípios e regras constitucionais.<sup>258</sup> Assim, a esfera de discricionariedade do legislador, que repercute nos atos legislativos, não é intangível, daí atualmente o Poder Judiciário poder invalidar normas infraconstitucionais que não tenham resultado de adequada ponderação de princípios, valores e bens jurídicos constitucionais direta ou indiretamente atrelados às questões objeto da legislação.

Para Costa, apesar da discricionariedade do legislador, as opções deste encontram-se balizadas pela Constituição, moldura apenas dentro da qual a atividade legislativa pode validamente desenvolver-se. Os atos legislativos, pois, devem ser avaliados por meio de duplo critério: um controle formal, por meio do qual se exige o cumprimento dos limites impostos pelo constituinte, e um controle de razoabilidade, através do qual se aprecia o nível de legitimidade das escolhas realizadas pelo legislador ordinário.<sup>259</sup>

Repisa-se que o trabalho do legislador infraconstitucional não deve ser arbitrário, principalmente em relação às finalidades a alcançar. Sendo discricionária a atividade legislativa, encontra-se balizada por procedimentos, finalidades e, às vezes, por instrumentos e arranjos previstos na própria Constituição. Nesse sentido, para dar cumprimento, por exemplo, ao direito previsto no *caput* do art. 225 da CF/1988, cabe ao legislador, caso decida pela necessidade da edição de lei,<sup>260</sup> por esta criar meios para dar efetividade aos incisos I, II, III e VII, da CF/1988. Veja-se que, enquanto presentes tais determinações, delas não pode desincumbir-se o legislador, ainda que discricionária a atividade legislativa.<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> Marçal Justen Filho define a discricionariedade do administrador como um “[...] dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto”. Ver: JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 161.

Para o autor “[...] é da essência da discricionariedade que a autoridade administrativa formule a melhor solução possível, adote a disciplina jurídica mais satisfatória e conveniente ao poder público”. Ver: JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 168.

<sup>258</sup> SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 35, n. 140, p. 283-294, out./dez., 1998.

<sup>259</sup> COSTA, Alexandre Araújo. **O controle de Razoabilidade no Direito Comparado**. Brasília: Thesaurus, 2008, p. 43.

<sup>260</sup> “[...] a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao *princípio da necessidade*, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso de poder de legislar”. (Grifos do autor). Ver: MENDES, Gilmar. Questões fundamentais de técnica legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Ibdp (Instituto brasileiro de Direito Público). Salvador (BA), n. 11, p. 2-32, set./out./nov., 2007. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes\\_fundam\\_de\\_tecn\\_legis\\_-\\_gilmar\\_mendes.pdf](https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes_fundam_de_tecn_legis_-_gilmar_mendes.pdf). Acesso em 23 jan. 2019.

<sup>261</sup> Por não serem cláusulas pétreas, o parágrafo primeiro e seus incisos podem ser objeto de Emenda Constitucional (art. 60 da CF/1988).

Destina-se ao legislador ordinário a possibilidade de legislar sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como regra,<sup>262</sup> somente se para dar efetividade a ele, tendo tal categoria de agente estatal margem de liberdade para optar entre meios necessariamente eficazes e eficientes ao cumprimento do ditame constitucional. Deve-se salientar, especificamente, que os ETEPs correspondem a instrumentos, expressamente apontados pelo Constituinte, voltados a efetivar não só o *caput* do art. 225, mas também os propósitos previstos nos incisos I, II e VII do parágrafo primeiro do art. 225. A propósito, para a realização dessas finalidades, cabe ao legislador a previsão legal criativa (o que envolve uma dimensão da discricionariedade legislativa) inclusive de outros instrumentos e arranjos aptos a efetivá-las, a exemplo dos ETEPs, os quais decididamente eficazes, segundo o constituinte.

O Constituinte previu que cabe ao “Poder Público” assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio do que previsto nos incisos do parágrafo primeiro do art. 225, não fazendo referência específica à atuação do legislador. Aliado a isso, evidencia-se que os ETEPs não precisam necessariamente ser criados por lei em sentido estrito, já que se faz menção a ela (lei) apenas quanto à possibilidade de alteração e supressão dos mencionados Espaços. Assim, não cabia necessariamente ao legislador infraconstitucional a sua definição. Apesar disso, com base na discricionariedade pertinente à sua atividade, entendeu o legislador ordinário necessária a edição de lei, a contribuir para a definição dos ETEPs. O fato de não lhe ter sido exigido a definição de RLs, por exemplo, via processo legislativo estrito, não possibilita ao legislador, após tê-las criado (Lei nº 12.651/2012), dando efetividade simultaneamente a todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, a arbitrária redução de suas dimensões ou sua supressão, o que de fato leva ao esgotamento dos efeitos ecológicos da regular manutenção das exemplificadas ARLs.

Como destinatário por excelência das normas constitucionais, compete ao legislador ordinário, com base nos fundamentos previstos no art. 1º da CF/1988 e no respeito aos direitos fundamentais individuais e sociais, também dar cumprimento aos objetivos da República (art. 3º da CF/1988). Entre as mais diversas balizas e diretrizes, não pode o legislador, em qualquer circunstância, afastar-se dos fins de interesse social genericamente insculpidos na Constituição.

---

<sup>262</sup> Exceto quando o próprio constituinte prevê expressamente norma criadora de exceção (caso da possibilidade de alteração e supressão de ETEPs) e também nos casos de choque de princípios, situação que exige a aplicação da técnica da ponderação de interesses.

Nesse cenário, no caso em que autorizado a reduzir dimensões ou suprimir ETEPs, em caráter excepcionalíssimo, o legislador ordinário pode fazê-lo somente mediante justificativa expressa, para fins gerais e abstratos e com resultados eficientemente previstos, sob pena de incorrer em desvio no exercício do poder de legislar.<sup>263</sup> Quando das discussões em torno da possível elaboração de enunciado normativo que preveja redução ou supressão dos ETEPs, o legislador deve procurar investigar se os já previsíveis efeitos da proposta normativa realmente podem levar simultaneamente à efetividade, eficácia e eficiência no cumprimento do bem-estar geral.<sup>264</sup>

Para que se executem a alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs ou sua supressão, não basta a mera menção legal abstrata de que se cumpre fins de utilidade pública, necessidade pública ou interesse público ou social.<sup>265</sup> Se ainda existentes as razões de fato motivadoras do dever de definição dos ETEPs, não pode o legislador e/ou administrador público reduzir ou eliminar os efeitos ecossistêmicos decorrentes dos ETEPs sem que haja demonstração do real conteúdo das expressões utilidade pública, necessidade pública e/ou interesse social.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> A dificuldade de comprovação ou demonstração do abuso e/ou desvio no exercício da função de legislar não torna o tema e as condicionamentos desimportantes.

<sup>264</sup> De acordo com lição de Meneguín e Santos, “Torna-se fundamental, na fase de discussão das proposições legislativas, a confecção de uma avaliação cuidadosa, empreendida para analisar, previamente, eventuais impactos decorrentes da aplicação de uma nova lei. Deve-se examinar se a legislação será efetiva (o comportamento adotado pelos destinatários da norma contempla os objetivos de edição da norma?); eficaz (o texto legal conduz ao alcance dos objetivos desejados?); e eficiente (os benefícios oriundos da lei compensam os custos impostos por ela e esses custos são os menores possíveis?)”. Ver: MENEGUÍN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 5, n. 201, p. 7-16, jan./mar., 2014.

<sup>265</sup> O princípio do Estado Democrático de Direito “[...] não se satisfaz com a mera observância do procedimento legislativo pertinente para reger dada matéria. Impõe, mais, que as soluções jurídicas sejam cominadas de antemão, [...]”. Ver: HERINGER JÚNIOR, Bruno. Desvio de poder legislativo: fundamentos jurídico-constitucionais para sua sindicância judicial. **Revista do Curso de Direito da FSG**. Caxias do Sul (RS). Ano 2, n. 4, p. 25-34, jul./dez., 2008. Para Hely Lopes Meirelles: utilidade pública justifica condutas públicas não imprescindíveis, mas convenientes; já necessidade pública faz referência a situações em geral emergenciais, a exigir certa e específica conduta do agente estatal; por seu turno, interesse público justifica condutas que levam a um melhor aproveitamento, utilização e/ou produtividade em prol da coletividade. Ver: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38ª ed. atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 672.

<sup>266</sup> Entende-se, por exemplo, que o “parcelamentos do solo urbano” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” não devem ser entendidos de maneira absoluta como de utilidade pública (art. 3º, VIII, b, da Lei nº 12.651/2012).

Quanto ao específico tema, quando do julgamento do mérito da ADI 4.937/DF, por meio da qual se requereu interpretação conforme à Constituição, a fim de que excluir as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais”, o STF decidiu prover o pedido, declarando as expressões inconstitucionais. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.937/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 8 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>. Acesso em 15 dez. 2018. Sob a mesma diretriz cognitiva, entende-se que “[...] a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas [...]” não deve ser considerada de maneira absoluta como de interesse social (art. 3º, IX, d, da Lei nº 12.651/2012).

A norma que prevê, em caráter excepcionalíssimo, a redução ou o total esgotamento dos efeitos dos ETEPs deve efetivamente ser capaz de gerar efeitos benéficos à sociedade em geral e também compensar os malefícios ecológicos por ela provocados, além de que tais malefícios devam necessariamente ser os menos impactantes possíveis sob o prisma ecossistêmico (trata-se do emprego da diretriz razoabilidade ou proporcionalidade).<sup>267</sup>

## 2.4.2 REQUISITOS EXPRESSOS

Como requisitos manifestos no texto constitucional à efetivação de supressões e alterações redutoras dos propósitos ecológicos dos ETEPs, podem ser mencionados: o emprego do instrumento lei em sentido estrito e a realização de avaliações de impacto ambiental, já que, no que tange à última exigência, a rigor, estreita-se com o fato de que a supressão e a redução quantitativa de ETEPs afetam negativamente os ecossistemas e a biodiversidade envolvidos por sua área de influência.

### 2.4.2.1 LEI EM SENTIDO ESTRITO

Cabe ao poder público, através dos mais diversos instrumentos jurídicos possíveis e aptos, a definição de ETEPs em todas as unidades da federação (art. 225, § 1º, III, primeira parte, da CF/1988). Porém, para a alteração e supressão dos referidos Espaços, somente pode fazê-lo mediante lei em sentido estrito (art. 225, § 1º, III, segunda parte, da CF/1988). Quanto à Lei, Nacarini expõe as seguintes características gerais: positivada por órgão competente, mediante observância de normas procedimentais; num Estado Democrático de Direito, deve necessariamente manifestar o propósito inarredável da igualdade material. A lei em sentido estrito ou “formal”, continua a autora, constitui ato normativo resultante da atividade legislativa implementada pelo Poder Legislativo competente, conforme os regramentos dos correspondentes processos legislativos com previsão na Constituição de 1988.<sup>268</sup>

A possibilidade de que somente via lei em sentido formal se possa alterar ou suprimir os ETEPs visa a dificultar intenções reducionistas ou extintivas dos efeitos ecológicos que os Espaços proporcionam. Por outro lado, quando a alteração objetiva intensificar o nível de proteção quantitativo das UCs, por exemplo, a própria Lei nº 9.985/2000 a possibilita por vários instrumentos além da lei em sentido formal.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> A ser detalhada no item 2.4.2.1.

<sup>268</sup> NACARINI, Rosa Maria dos Santos. **Atividade Legislativa**. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/504\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/504_arquivo.pdf). Acesso em 28 jan. 2019.

<sup>269</sup> Lei nº 9.985/2000: “Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [...] § 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade [...] § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

Embora possível via EC a abolição do inciso III, § 1º do art. 225 da CF/1988, enquanto os ETEPs permaneçam reconhecidos expressamente na CF/1988 como meios aptos a contribuir para a efetividade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o permissivo também constitucional de alteração e supressão de quaisquer das categorias de espécies dos referidos Espaços deve ser empregado com extrema cautela. O constituinte não forneceu um “cheque em branco” ao legislador infraconstitucional quanto à possibilidade de alteração e supressão dos ETEPs.

Os agentes estatais, entre os quais os legisladores, ao interpretarem as normas constitucionais, também devem pautar-se em postulados de hermenêutica jurídica. Entre os postulados, encontra-se o que determina que se interprete restritivamente norma restritiva de direitos. Na mesma toada, uma norma de exceção deve submeter-se necessariamente à interpretação restritiva.<sup>270</sup> O direito não só à definição, mas inclusive à manutenção regular dos ETEPs servem como baliza à interpretação da regra permissiva de alteração e supressão dos mesmos. Se assim não fosse, o direito à definição e manutenção regular de espaços protegidos teria seu conteúdo inteiramente esvaziado pela possibilidade de sua supressão e alteração redutora de seus fins. Como a alteração e a supressão dos ETEPs vão de encontro ao direito à criação e manutenção dos referidos Espaços, o caráter excepcional da possibilidade jurídico-constitucional de alterá-los e suprimi-los deve referenciar a atividade do legislador ordinário.

A lei, resultado dos trabalhos dos legisladores, independentemente de seu objeto, deve permanentemente manifestar o interesse da sociedade em geral, direta e indiretamente. Os conceitos de interesse social e de público (primário)<sup>271</sup> estão atrelados ao de bem-estar social, diretriz que o Estado Democrático de Direito deve necessária e ininterruptamente perseguir. Assim, o propósito de beneficiar, por seus atos, a generalidade da sociedade deve direcionar a atuação dos legisladores, sob pena de incorrer em vício. Corroborando com esta ideia, afirma-se que por vezes a atividade parlamentar realiza-se de maneira abusiva, privilegiando os interesses de pessoas e/ou grupos determinados, submetendo a estes os interesses da sociedade em geral. Estas leis e a própria atividade legislativa da qual elas emanaram devem ter tal vício reconhecido, devendo-se apontá-las como resultantes de desvio ou excesso de poder quando de sua elaboração.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 291.

<sup>271</sup> Interesse público primário é a razão de existir do Estado. Condensa os fins que ele (o Estado) cabe executar, entre os quais, justiça e bem-estar social. Já interesse público secundário mantém estreita relação com a realização adequada e efetiva dos serviços de interesse primário. Ver: ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. Milalo: A. Giuffrè, 1953.

<sup>272</sup> PADILHA, Alexandre. **O ato legislativo praticado com desvio de poder e a responsabilidade do Estado e do Legislador**. 2003. 166 f. Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Direito Administrativo. Universidade Estadual Paulista - Unesp, Franca (SP).

Somente a menção em lei de que determinada conduta do poder público é de utilidade pública, necessidade pública ou de interesse social, sem que estas possam ser verificáveis, principalmente quando referida conduta pode restringir ou suprimir direitos, não se coaduna com o modelo de Estado de Direito Democrático.<sup>273</sup> Assim, o interesse público atribuído a determinada conduta do poder público, ainda que apontado em lei, deve ser possível de demonstração.<sup>274</sup> Segundo Damasceno e Guerra, o conceito atual de interesse público tem feições ampliativas, generalizantes, integrativas e incorporadoras do ideal coletivo. Associada ao conceito de atividade pública, no cenário do Estado democrático de Direito, interesse público necessariamente deve vincular-se à legitimidade, transparência e participação.<sup>275</sup>

O Estado somente pode limitar legitimamente direitos dos indivíduos ou da coletividade em geral quando da necessidade de se promoverem quantitativamente mais benefícios ou, conforme o caso, outros considerados mais vantajosos principalmente aos titulares dos direitos restringidos ou suprimidos. Dessa forma, para serem constitucionalmente válidos, os casos ou situações excepcionais previstas em lei justificadoras da alteração e/ou supressão de ETEPs devem resultar de atuação equilibrada e razoável em toda a atuação do legislador enquanto agente estatal.

Quanto à razoabilidade ou proporcionalidade enquanto princípio genérico, é estruturada por três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.<sup>276</sup>

<sup>273</sup> “[...] num Estado de Direito, a lei não pode ficar somente com uma fase de decisão política. A legislação não pode andar desvinculada da juridicidade. Consequentemente, a lei tem de possuir outra dimensão que se traduz na assunção da validade predicativa da normatividade jurídica (a fase de fundamentação; a fase de *ratio iuris*). Por outras palavras, a tarefa de legislar não pode esgotar-se no decisionismo do legislador”. Ver: LEONG, Hong Cheng. Da construção de um novo paradigma de culpa do legislador e o correspondente critério de juízo: Uma problematização no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do estado decorrente do exercício da função político-legislativa. **e-Pública**, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 291-325, novembro, 2017.

<sup>274</sup> Ainda que o conceito de “demonstração” não corresponda inteiramente ao sentido do termo “justificação” no cenário jurídico-normativo, a ideia por detrás de ambos diz respeito à transparência e legitimidade da decisão do poder público. Vejam-se os casos em que o interesse público a fundamentar a excepcionalidade da alienação de bens da administração pública deve necessariamente ser justificado e de forma expressa (art. 17 da Lei nº 8.666/93). Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 2 fev. 2019.

<sup>275</sup> “Com efeito, reconhecer a mobilidade do conceito de interesse público implica constatar também a relevância que o regime democrático dialógico (com a volumosa participação dos indivíduos nos procedimentos de formação da vontade estatal) possui para legitimar a existência e a atuação do ente estatal”. Ver: DAMASCENO, Marcos; GUERRA, Evandro Martins. Discricionariedade administrativa e legislativa: diretrizes para a garantia dos interesses sociais nos atos estatais. **Fórum Administrativo – FA**, v. 11, n. 122, abr. 2011.

<sup>276</sup> Segundo Alexy, “[...] la máxima de la proporcionalidad, con sus tres máximas parciales de la adecuación, necesidad (postulado del medio más benigno) y de la proporcionalidade en sentido estricto (el postulado de ponderación propiamente dicho) se infiere lógicamente del carácter de principio, es decir. [...]”. Ver: ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 111-115.

Exige-se da medida legislativa, para fins de verificação de sua validade, que nela se cumpram sucessivamente os três subprincípios supramencionados. Adotando-se o exemplo da possibilidade jurídico-constitucional de alteração redutora e supressão dos efeitos que a manutenção dos ETEPs proporcionam, observa-se o seguinte:

Primeiramente deve-se investigar se para o fim que o legislador pretenda alcançar, a supressão dos ETEPs ou a redução do seu potencial finalístico é adequada. Em seguida, no que tange à necessidade, exige-se do legislador que a alteração e a supressão dos ETEPs não sejam prescritas se identificadas outras medidas menos gravosas e possíveis de previsão. Por derradeiro, exige-se obediência ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual trata da ponderação entre bens e direitos. A atividade legislativa se propõe a proteger bens jurídicos e direitos, em geral, constitucionalmente antevistos. Ocorre que, por vezes, diante das situações concretas, a medida legal protetiva, obliquamente, choca-se com outros bens ou direitos. Assim, quando da previsão legal e da efetiva opção por alterar ou suprimir ETEPs, baseadas na regra de conteúdo excepcional, tais medidas não podem, em nome da técnica da ponderação de interesses, esgotar ou esvaziar o direito à definição e manutenção regular dos Espaços e o bem jurídico que os alicerça, sob pena de inconstitucionalidade.

Particularmente na seara do Direito Ambiental brasileiro, para identificar-se qual norma protetiva dos meios ambientes deve aplicar-se no caso de conflitos normativos, adota-se o critério calcado no *in dubio pro ambiente*, o qual determina prevalecer a norma que mais eficientemente promova a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>277</sup> Ainda que a possibilidade jurídico-constitucional de alteração e supressão dos ETEPs não esteja em conflito com a determinação de definição e manutenção dos referidos Espaços – pois, a rigor, trata-se de exceção expressa – o princípio intelectual que alicerça o critério do *in dubio pro ambiente* deve ser empregado por todos os agentes estatais, inclusive o legislador, ao apontar situações justificadoras de alteração e supressão dos ETEPs.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Veja-se o caso da interpretação restritiva dada à possibilidade constitucional de alteração das UCs, adotando-se como critério determinante o dever de maior proteção ambiental: art. 22. [...] §§ 6º e 7º, da Lei nº 9.985/2000.

<sup>278</sup> As normas ambientais devem estar em consonância permanente com os fins sociais metajurídicos a elas inerentes, desse modo, faz-se necessário interpretação e integração consoante o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, “[...] toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional [...]”. Ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.367.923/RJ**. Segunda Turma. Recorrente: Brasilit Indústria e Comércio Ltda. e outro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, DJ 6 set. 2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1367923&b=A-COR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15 set. 2018.

Não se pode esquecer das diretrizes prevenção e precaução,<sup>279</sup> as quais fundamentam a proteção ambiental em geral. Tais princípios, sem os quais se torna impossível dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destinam-se não apenas aos aplicadores da lei, mas também destacadamente aos legisladores, intérpretes por excelência das normas constitucionais. Torna-se difícil à administração pública e à sociedade em geral cumprir diretrizes como prevenção e precaução quando as leis a serem obedecidas não projetam os mencionados princípios.<sup>280</sup> Assim, exige-se do legislador que efetivamente cumpra os princípios do Direito Ambiental, principalmente os que reforçam diretamente a proteção dos meios ambientes, sob pena de comprometimento de toda a sistemática em torno da tutela do bem jurídico presente no *caput* do art. 225 da CF/1988.

#### 2.4.2.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL

No inciso IV, § 1º do art. 225 da CF/1988 exige-se prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) quando da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação aos meios ambientes.<sup>281</sup> Trata-se de regra jurídica indicativa não só de um instrumento específico voltado a assegurar efetividade ao direito previsto no *caput* do art. 225 da Constituição de 1988, mas, ao mesmo tempo, identificadora do gênero instrumental metodológico exigido dos poderes públicos para o cumprimento do referido direito fundamental.

<sup>279</sup> Ainda que muitos juristas tratem os princípios da prevenção e da precaução como sinônimos, atribuindo a ambos a ideia de que na seara ambiental se deve ter ininterrupta conduta prudente, providente, diligente e cautelosa, visto que melhor é evitar o dano do que repará-lo. Porém, doutrina majoritária entende que o princípio da prevenção se aplica quando há certeza científica do impacto ambiental decorrente de determinada atividade. Já no que tange à precaução, exige-se cautela porque por vezes não há certeza científica das consequências nocivas ao meio ambiente.

Os princípios da prevenção e da precaução estão previstos na Declaração de Estocolmo de 1972: Princípio 2; Princípio 5; Princípio 18 e Princípio 24. Ver: SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 30 mar. 2018.

Contudo, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, os princípios foram consagrados: o Princípio 15 dispõe que “[...] o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Ver: SCIELO. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em 4 fev. 2019.

<sup>280</sup> Sobre a necessidade de que o legislador ordinário externe as diretrizes constitucionais nas leis em geral, mais especificamente o princípio da eficiência, a fim de que o intérprete e aplicador da lei não descumpra a Lei Maior por via oblíqua, ver: MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Ano 5, n. 201, p. 7-16, jan./mar., 2014.

<sup>281</sup> O conceito legal de degradação ambiental corresponde à “[...] alteração adversa das características [...]” do “[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”: art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 6.938/1981.



As previsões de antecipação do EIA em relação à instalação<sup>282</sup> de obras e atividades que somente potencialmente ameacem o meio ambiente com significativa degradação ambiental vão ao encontro do conteúdo dos princípios da prevenção e da precaução (alicerces da proteção dos meios ambientes). A obediência às diretrizes prevenção e precaução, no que tange à exigência de medidas precavidas e cautelosas eficazes, vai muito além da exigência de EIA, detendo o poder público poder-dever de criação de mais medidas voltadas a salvaguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Vejam-se os incisos e *caput* do art. 9º da Lei nº 6.938/81 (recepcionada pela CF/1988), os quais trazem instrumentos mínimos da PNMA, entre os quais a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).<sup>283</sup> Intimamente relacionada ao AIA, porquanto sua espécie, o gênero Estudos Ambientais (EAs) estão definidos na Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o qual apregoa no inciso III do art. 1º:

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.<sup>284</sup>

EAs são exigidos no que respeita a qualquer obra ou atividade causadora de degradação ambiental. Quando a obra ou atividade possa potencialmente causar significativa degradação ambiental, exige-se a espécie de Estudo EIA/RIMA (art. 3º, *caput*, da Resolução 237/1997 do CONAMA).<sup>285</sup> No que tange às demais condutas – todas aptas a degradar os meios ambientes conquanto não significativamente – exigem-se estudos específicos voltados a avaliar o impacto ambiental que delas resultem (art. 3º, parágrafo único, da Resolução 237/1997 do CONAMA).<sup>286</sup>

---

<sup>282</sup> De acordo com o art. 8º da Resolução nº 237/97, o instrumento EIA abarca todas as fases das obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, quais sejam: localização, concepção, instalação, modificação, operação e ampliação. Ver: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 9 fev. 2019.

<sup>283</sup> Segundo Maria e Marcel Bursztyn, “[...] os principais objetivos da AIA são: identificar e estimar a importância e magnitude dos impactos de uma determinada intervenção sobre os meios biológicos, físico e socioeconômicos; analisar as implicações de se implantar o empreendimento ou atividade, considerando as vantagens e desvantagens técnicas econômico-sociais e ambientais; e no caso de decisão favorável à ação proposta, oferecer uma alternativa menos impactante (em termos de localização, de opções técnicas ou de medidas de intervenção)”. BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012, p. 501/502.

<sup>284</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 9 fev. 2019.

<sup>285</sup> “Art. 3º - A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação”.

<sup>286</sup> “Art. 3º - [...] Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento”.

Com fulcro nos princípios da prevenção e da precaução, de maneira geral deve-se presumir que as obras ou atividades em geral detenham potencialidade para causar degradação aos meios ambientes.<sup>287</sup> Na realidade, a rigor, somente com a feitura, também necessariamente prévia, de EAs pode-se fazer o apanhado de dados e chegar a informações científicas sobre a intensidade dos impactos ambientais<sup>288</sup> resultantes de quaisquer obras ou atividades: afinal de contas, não é censurável presumir que quaisquer transformações/mudanças sofridas pelos meios naturais causam impacto ambiental adversos,<sup>289</sup> ainda que algumas sejam por vezes ecologicamente inexpressivas quando analisados isoladamente.

Na mesma perspectiva da ideia mencionada imediatamente acima, exige-se legalmente prévio EIA/RIMA no que se refere a certas atividades, conquanto das quais não resulte significação degradação ambiental: trata-se da conduta de cortar ou suprimir a vegetação primária do bioma mata atlântica, conquanto situada fora dos ETEPs e ainda que para fins de utilidade pública (art. 20, parágrafo único da Lei nº 11.428/2006).<sup>290</sup>

---

<sup>287</sup> Veja-se que o Estudo de Impacto Ambiental e seu correspondente relatório (EIA/RIMA) são as ferramentas que embasam a identificação de empreendimentos de significativo impacto ambiental pelo órgão ambiental competente para a emissão de licenciamento ambiental (art. 36 da Lei nº 9.985/2000). No mesmo sentido, tem-se o art. 31 do Decreto nº 4.340/2002 (com redação dada pelo Decreto nº 6.848/2009), o qual prevê o estabelecimento do grau de impacto ambiental de empreendimentos somente a partir do prévio EIA e respectivo RIMA. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

<sup>288</sup> De acordo com o art. 1º da Resolução 001/1986 do CONAMA, “[...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais”. Ver: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 11 fev. 2019.

<sup>289</sup> Nem todas as interferências no meio ambiente provocam impactos negativos. Das obras ou atividades podem decorrer impactos ambientais positivos e/ou negativos: os primeiros “resultam em efeitos benéficos sobre os fatores e ou parâmetros ambientais, ou seja, na melhoria da qualidade ambiental”, enquanto do segundo resultam em efeitos adversos sobre os fatores e ou parâmetros ambientais, ou seja, em prejuízo da qualidade ambiental”. Ver: SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. **Estudo de Impacto Ambiental**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453744/mod\\_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2003%20-%20Estudo%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453744/mod_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2003%20-%20Estudo%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf). Acesso em 5 fev. 2019.

<sup>290</sup> Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em 7 fev. 2019.

No caso previsto, a exigência do prévio Estudo não parece decorrer da presunção de que do “excepcional” corte ou supressão da vegetação primária de mata atlântica haja significativa degradação ambiental, mas em função do mero tratamento jurídico “especial” dado ao bioma referido.<sup>291</sup>

Em razão do critério hermenêutico *in dubio pro natura*, a exigência de estudos mais rigorosos e complexos justifica-se para qualquer conduta (ativa ou omissiva), de autoria do poder público ou do particular, com fins econômicos ou não, que possa causar degradação aos meios ambientes, o que inclui, a rigor, o corte e supressão de áreas de vegetação. Veja-se que em certas circunstâncias, o legislador ordinário exige prévio EIA em função da mera conduta de cortar e suprimir áreas de vegetação e não por conta da significativa degradação ambiental que dela pode advir, o que significa ampliação dos casos de exigência do prévio EIA. Vale dizer que tal entendimento decorre de interpretação extensiva, consequente, por sua vez, de critério que visa a maior amplitude protetiva dos meios ambientes, independentemente da aferição precisa da intensidade da degradação ambiental.

Conquanto a mata atlântica, entre alguns outros biomas previstos expressamente no art. 225, § 4º da CF/1988,<sup>292</sup> seja considerada patrimônio nacional e sua utilização deva dar-se em condições que assegurem a preservação do meio ambiente, fundamento do que previsto no parágrafo único do art. 20 da Lei nº 11.428/2006,<sup>293</sup> os bens jurídicos que alicerçam a proteção do bioma referido são os mesmos que fundamentam a definição e manutenção de todas as modalidades de ETEPs: o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico.

Em relação aos biomas brasileiros, além do bioma marinho, outros seis biomas terrestres são identificados no território: amazônico, caatinga, cerrado, mata atlântica, pampa e pantanal.<sup>294</sup> Embora o legislador constituinte não tenha atribuído a todos os biomas brasileiros o atributo de patrimônio nacional, a singular importância indistinta de todos eles para fins de efetivação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável é inquestionável.

---

<sup>291</sup> O título III da Lei nº 11.428/2006 é denominado “Do regime jurídico especial do bioma Mata Atlântica”.

<sup>292</sup> CF/1988: “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

<sup>293</sup> Lei nº 11.428/2006: “Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas. Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14. desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA”.

<sup>294</sup> BRASIL. Governo do Brasil. **Conheça os biomas brasileiros**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>. Acesso em 8 fev. 2019.

Não se crê que a não atribuição de patrimônio nacional ao bioma cerrado,<sup>295</sup> por exemplo, justifique validamente o emprego de medidas de proteção ambiental menos eficientes em relação às medidas de igual natureza destinadas ao bioma pantanal localizado no Estado do Mato Grosso. O significado da expressão “patrimônio nacional” não deve implicar desapareço protetivo aos demais biomas localizados no território brasileiro, até porque o próprio constituinte exigiu a tutela indistinta de todos os biomas quando previu a necessidade de definir ETEPs em todas as unidades da federação brasileiras.

Além de os bens jurídicos meio ambiente ecologicamente equilibrado e desenvolvimento sustentável (a envolver necessariamente todas as suas dimensões) estarem inevitavelmente interligados entre si e simultaneamente com todos os biomas brasileiros, o legislador infraconstitucional teria que justificar o trato protetivo desigual, não sendo razoável fazê-lo apenas com base na mera atribuição simbólica de patrimônio nacional a uns e a outros, não.<sup>296</sup> No caso, a importância dos argumentos se dá porque em todos os biomas brasileiros, indistintamente, há ARLs definidas, além do mais, o legislador infraconstitucional apregoa ser o meio ambiente patrimônio público.<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> “É no Cerrado que está a nascente das três maiores bacias da América do Sul (Amazônica/Tocantins, São Francisco e Prata), o que resulta em elevado potencial aquífero e grande biodiversidade. Esse bioma abriga mais de 6,5 mil espécies de plantas já catalogadas.” Ver: BRASIL. Governo do Brasil. **Conheça os biomas brasileiros**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>. Acesso em 8 fev. 2019.

<sup>296</sup> Para Guedes, “A igualdade é, desde as suas origens, reconhecidamente, o **equivalente** ao resultado da relação entre termos (pessoas, coisas, fatos, situações etc.) e relativamente às suas características (notas, elementos, pontos, substâncias etc.); igualdade e desigualdade resultam da relação de comparação entre os termos e quanto às características, só sendo possível sua existência e sua aferição quando estabelecida por comparação entre dois ou mais termos (conceito de relação). [...] Assim, os elementos comparados poderão ser idênticos, iguais, semelhantes e diferentes, conforme haja ou não a incidência, isolada ou simultânea, de notas essenciais e notas acidentais. [...] igualdade é a coincidência ou equivalência parcial entre situações ou pessoas ou, ainda, entre características ou elementos existentes nestas situações ou pessoas”. (Grifos nossos). Ver: GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: RT, 2014, p. 120-122.

<sup>297</sup> Lei nº 6.938/1981: “Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um **patrimônio público** a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; [...]”. (Grifos nossos).

Dessa forma, não parece coerente exigir EIA/RIMA quando do corte ou supressão de certa vegetação da zona costeira, por exemplo, inclusive situada fora de ARLs, e não exigir estudo equivalente quando do corte ou supressão: i) de vegetação protegida por ARLs localizada no mesmo bioma; ii) de ARLs situadas no bioma caatinga,<sup>298</sup> por exemplo, por este não constar na lista dos biomas componentes do patrimônio nacional (como se de fato não o fosse).

A desigualdade na previsão de arranjos jurídico-normativos, na sua interpretação e na execução de decisões judiciais e administrativas, ainda que com vistas a reduzir distinções de fato, devem ser justificadas e possíveis de demonstração pelo legislador,<sup>299</sup> magistrado e administrador público,<sup>300</sup> sob pena de violação do princípio da igualdade material. Assim, criar ou empregar medidas protetivas distintas (destacadamente menos eficientes) a certas espécies de biomas, quando todos estes possuem equivalentes “termos comparativos”,<sup>301</sup> para fins de efetivação dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável, não parece constitucionalmente válido.

Com base no conhecimento nas funções ecossistêmicas das ARLs e no manifesto reconhecimento jurídico-constitucional, enquanto espécie de ETEP, de seu papel na efetivação do direito insculpido no *caput* do art. 225 da CF/1988, qualquer intervenção, independentemente de seu propósito, que promova redução ou supressão do cumprimento de suas finalidades é causadora de degradação ambiental.<sup>302</sup> Assim, por si sós, as condutas, seja por que razão for, supressivas ou redutoras dos benefícios proporcionados pelas ARLs, independentemente dos Biomas nos quais se encontrem, exigem a realização de cuidadosa e rigorosa AIA.<sup>303</sup>

<sup>298</sup> “A Caatinga, [...] é exclusivamente brasileira e ocupa cerca de 11% do país. É o principal bioma da Região Nordeste, ocupando totalmente o Ceará e parte do Rio Grande do Norte (95%), da Paraíba (92%), de Pernambuco (83%), do Piauí (63%), da Bahia (54%), de Sergipe (49%), do Alagoas (48%) e do Maranhão (1%). [...] também cobre 2% de Minas Gerais. [...] apresenta uma grande riqueza de ambientes e espécies, que não é encontrada em nenhum outro bioma”. Ver: BRASIL. Governo do Brasil. **Conheça os biomas brasileiros**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>. Acesso em 8 fev. 2019.

<sup>299</sup> Para Guedes, a diretriz igualdade tem como destinatários legisladores e, de maneira geral, aplicadores das leis. Ver: GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: RT, 2014, p. 217.

<sup>300</sup> Para Taborda, “A regra da igualdade, assim concebida, prescreve a exclusão de qualquer discriminação arbitrária, entendendo-se esta a que não é plenamente justificada. [...]”. Ver: TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 211, p. 241-269, jan./mar., 1998.

<sup>301</sup> A equivalência de termos comparáveis e comparados é condição indispensável à identificação de coisas e situações para fins de aplicação do princípio da igualdade. Ver: GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: RT, 2014, p. 120-122.

<sup>302</sup> Suprimir ou alterar, provocando redução do potencial ecossistêmico de determinada área, independentemente de encontrar-se protegida por institutos jurídicos como as RLs, a rigor, configura poluição, já que esta, de acordo com a Lei nº 6.938/1981, corresponde à modalidade de “alteração adversa das características do meio ambiente” (art. 3º, II), resultante de conduta (ativa, passiva, obra, atividade etc.) que “direta ou indiretamente” (art. 3º, III) afeta “desfavoravelmente a biota” (art. 3º, III, “c”).

<sup>303</sup> Conforme lição de Santos, “[...] a avaliação do meio ambiente não deve se restringir ao momento anterior da decisão sobre a instalação e funcionamento de determinadas atividades, mas deve ser contínua e permitir a avaliação – *monitoring* – do estado do meio ambiente fundada, portanto, em um dever de conservação e preservação dos ecossistemas, um dever de controle da qualidade ambiental e constante vigilância”. (Grifos do autor). Ver: SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Coleção Para Entender. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 107.

## 2.5 A PREVISÃO DE EXTINÇÃO DAS ARLs PARA FINS DE PARCELAMENTO DO SOLO: ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS

Em razão da previsão legal de extinção do instituto jurídico RL, via parcelamento do solo para fins urbanos, como modelo emblemático da autorização de supressão e alteração redutora das funções ecossistêmicas dos ETEPs, analisam-se os requisitos procedimentais específicos a serem impreterivelmente obedecidos pelos titulares das ARLs, legisladores e administradores públicos estaduais e municipais, a fim de que o procedimento extintivo dos referidos Espaços se dê de maneira constitucionalmente válida.

### 2.5.1 REGISTRO DO PARCELAMENTO

Com base em permissivo constitucional, o legislador ordinário estabeleceu previsões legais que alteram, mediante redução, e suprimem os benefícios ecossistêmicos dos ETEPs. Entre as diversas possibilidades previstas em lei (lembrando-se de que todas elas devem necessariamente expressar a natureza excepcional do normativo constitucional), encontram-se as de alteração e extinção (conforme o caso) das ARLs. Trata-se de previsões constantes da Lei nº 12.651/2012, como: art. 12, §§ 4º e 5º; art. 13, I; art. 19; art. 52 e art. 68.

A previsão do art. 19 da Lei nº 12.651/2012<sup>304</sup> se destaca entre os demais casos que preveem a supressão das ARLs, principalmente por considerar a intensa demanda da população brasileira por áreas urbanas e, indiretamente, por promover aumento da arrecadação municipal via Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Sem a pretensão de adentrar nos pormenores do intenso êxodo rural, de dimensão nacional,<sup>305</sup> e no interesse municipal em ampliar sua receita originária, percebe-se o reconhecimento do fenômeno geográfico (êxodo rural) por parte do legislador ordinário, o qual, em reação, via art. 19 da Lei nº 12.651/2012, permite a transformação do solo então rural, inclusive os protegidos pelas RLs, em urbano por meio do instituto parcelamento.

---

<sup>304</sup> Lei nº 12.651/2012: “Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal”.

<sup>305</sup> Segundo o IBGE, em 2010, a taxa de urbanização no Brasil (ainda crescente) correspondia a 84,4%. Ver: BRASIL. IBGE. **Urbanização**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529\\_cap6.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf). Acesso em 27 fev. 2019.

Entende-se que o poder público deve dar prioridade em solucionar as causas do descontrolado êxodo rural brasileiro, a fim de que suas consequências não se intensifiquem a ponto de tornar inviável a promoção do direito a cidades sustentáveis, o que necessariamente exige serviços ecossistêmicos.

A par das justificativas factuais da inserção do art. 19 da Lei nº 12.651/2012, deve-se afirmar que sua constitucionalidade pode ser testada mediante verificação de certos requisitos, tais como: obediência a adequado procedimento legislativo; manutenção do caráter excepcional da regra constitucional na qual se fundamentada em relação às razões jurídico-constitucionais que justificam a manutenção das ARLs; exigir AIA, considerando as diretrizes ambientais prevenção e precaução; intencionar dar efetividade ao bem jurídico desenvolvimento sustentável (a envolver simultaneamente todas as suas dimensões) e; possibilidade de demonstração de seus efeitos, os quais devem ser eficazes e eficientes, além de voltados efetivamente ao bem-estar geral.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, de acordo com a Lei nº 6.938/1981, “solo” corresponde a uma espécie de recurso ambiental (art. 3º, V). Trata-se, pois, em poucas palavras, de um dos elementos da natureza. Nesse sentido, segundo Azevedo, Dalmolin, Kaminski e Pedron, os solos “[...] são corpos naturais que se desenvolvem em escalas de tempo da ordem de centenas a milhares de anos, e compõem a cobertura pedológica que reveste as áreas emersas da Terra”.<sup>306</sup>

Deixando de lado a dificuldade de identificação e distinção pedológica entre solos rurais e urbanos;<sup>307</sup> para os mesmos fins, adota-se neste trabalho somente o conceito jurídico, o qual leva em consideração os atributos rural e urbano para as distinções político-geográficas de solo. Assim, resumidamente, solo rural e solo urbano são, respectivamente, os que compõem as áreas rurais e urbanas. Já com relação ao significado do vocábulo urbano, é popularmente considerado como o que se opõe a rural. Em geral, refere-se à cidade e tudo compreendido por sua abrangência geográfica.<sup>308</sup>

Duas “leis” destacam-se por apresentar, cada uma de acordo com critérios próprios e fins específicos, definições do que vem a ser imóvel urbano e área urbana, quais sejam: Decreto-Lei nº 271/1967 e Lei nº 5.172/1966 (CTN).

O Decreto-Lei nº 271/1967, através de seu art. 1º, § 3º, ao dispor sobre loteamento urbano, buscou conceituar zona urbana como “[...] a edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos”.<sup>309</sup>

---

<sup>306</sup> AZEVEDO, Antônio Carlos de; DALMOLIN, Ricardo Simão Diniz; KAMINSKI, João; PEDRON, Fabrício de Araújo. Solos Urbanos. **Revista Ciência Rural**, Santa Maria, v. 34, n. 5, p. 1647-1653, set./out., 2004.

<sup>307</sup> AZEVEDO, Antônio Carlos de; DALMOLIN, Ricardo Simão Diniz; KAMINSKI, João; PEDRON, Fabrício de Araújo. Solos Urbanos. **Revista Ciência Rural**, Santa Maria, v. 34, n. 5, p. 1647-1653, set./out., 2004.

<sup>308</sup> URBANO. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010, p. 2118.

<sup>309</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso em 21 fev. 2019.

Já de acordo com Lei nº 5.172/1966, para fins de incidência do IPTU, é urbano o imóvel que esteja situado (critério da localização) na zona urbana do Município, por este definida via lei,<sup>310</sup> desde que observado o requisito mínimo de construção ou manutenção de pelo menos 2 (dois) dentre alguns melhoramentos mencionados expressamente nos incisos do § 1º do art. 32 da referida lei.<sup>311</sup> Ademais, de acordo com o § 2º do art. 32 do CTN, as “[...] áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, [...]” podem ser consideradas urbanas através de lei municipal, se os referidos loteamentos destinam-se (critério destinação) “[...] à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas [...]”<sup>312</sup> identificadas pela existência dos melhoramentos previstos nos incisos do § 1º do referido art. 32.<sup>313</sup>

Assim, sinteticamente, para fins de identificação de áreas objeto do instituto loteamento urbano, conforme o Decreto-Lei nº 271/1967, em conjunto com o propósito de incidência do IPTU, urbano é o imóvel destinado à moradia, ao comércio e à indústria, além de que necessariamente divisado pelo perímetro urbano, o qual é definido por lei municipal.

Relacionado ao conceito de loteamento urbano, tem-se o de parcelamento do solo urbano, visto que este corresponde à criação de lotes com fins de edificação destinada à habitação, ao comércio e/ou à atividade industrial que, de acordo com a Lei nº 6.766/1979, deve ocorrer por meio de loteamento ou desmembramento, senão veja-se:

---

<sup>310</sup> CTN: “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: [...]”.

<sup>311</sup> CTN: “Art. 32. [...] § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”.

<sup>312</sup> CTN: “Art. 32 [...] § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior”.

<sup>313</sup> Saule Júnior afirma que a crítica principal a essas classificações da legislação tributária para fins de delimitação de áreas rurais e urbanas é serem seus critérios insuficientes ao atendimento do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade em geral, exigência predominante na Lei nº 10.257/2001 (com se verá adiante). Assim, a duplicidade de critérios de qualificação do solo, uma para fins geográficos e outra para fins exclusivamente tributários, obstaculiza o planejamento territorial a ser efetuado da forma que exigida na CF/1988. Ver: SAULE JÚNIOR, Nelson. *A competência do município para disciplinar o território rural. O planejamento do município e o território rural*. PINHEIRO, Edie; SANTORO, Paula (Orgs.). São Paulo, Instituto Pólis, (Cadernos Pólis), p. 41-52, jun., 2004.



Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das **legislações estaduais e municipais** pertinentes.<sup>314</sup> § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.<sup>315</sup> (Grifos nossos).

Lotear e desmembrar dependem da aprovação prévia de seus projetos, elaborados e apresentados pelos seus interessados imediatos às prefeituras municipais ou ao Distrito Federal (art. 12, *caput*, da Lei nº 6.766/1979),<sup>316</sup> ao Estado ou à autoridade metropolitana (art. 13 da Lei nº 6.766/1979),<sup>317</sup> conforme o caso. A necessidade de que o parcelamento do solo urbano esteja conforme as legislações registrares, urbanísticas e ambientais, em geral implica na efetivação prévia de uma série de levantamento de dados, elaboração de estudos e apresentação de projetos e de manifestações do poder público, concedendo ou não os requerimentos formulados pelo pretense parcelador.

---

<sup>314</sup> Vê-se, conforme *caput* do art. 2º supracitado, que além do que disposto na Lei nº 6.766/1979, o parcelamento do solo, independentemente do meio como se dá, sujeita-se também às normas urbanísticas estabelecidas legalmente pelos Estados e Municípios nos quais pode ocorrer.

<sup>315</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em 27 fev. 2019.

<sup>316</sup> “Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte”.

<sup>317</sup> “Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana”.

O projeto de parcelamento resulta da conjunção de esforços técnicos multidisciplinares. Em função disso, deve atender às exigências legais<sup>318</sup> e às diretrizes definidas pela administração pública.<sup>319</sup> Lei em sentido estrito e AIA são requisitos mínimos à possibilidade de extinção das ARLs em razão do parcelamento do solo para fins urbanos, em vista do caráter excepcional da previsão legal. Assim, pode o legislador ordinário prever mais exigências a serem cumpridas pelo pretense parcelador sem que haja violação da CF/1988.<sup>320</sup>

Para que o parcelamento se efetive, em geral, deve-se obedecer à seguinte sequência procedimental que o antecede: i) levantamento topográfico e estudo preliminar de viabilidade urbanística;<sup>321</sup> ii) fixação de diretrizes do ente público ou órgão responsável; iii) AIA; iv) licença prévia ambiental; v) elaboração dos projetos técnicos e urbanísti-

---

<sup>318</sup> A propósito de algumas exigências legais a serem cumpridas para a efetivação do parcelamento do solo para fins urbanos, no inciso V do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979 (lei ordinária nacional) veda-se o parcelamento “em áreas de preservação ecológica [...]”. Considerando-se a expressão “áreas de preservação ecológica” sinônima de ETEPs (o que abstratamente amplia o nível de proteção ambiental), a possibilidade de extinção da modalidade ARL, conforme previsão constante no art. 19 da Lei nº 12.651/2012 (lei ordinária nacional posterior), mantém-se juridicamente válida. A justificação encontra-se fundamentada no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), mais especificamente no § 2º do seu art. 2º, o qual apregoa que “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Ou seja, *in casu*, o art. 19 da vigente Lei nº 12.651/2012 cria uma exceção à vedação constante na disposição geral representada pelo § 2º do art. 2º da vigente Lei nº 6.766/1979. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCiVil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em 13 fev. 2019.

<sup>319</sup> Lei em sentido estrito e AIA são requisitos mínimos necessários à possibilidade de extinção das ARLs em razão do parcelamento do solo para fins urbanos, em vista do caráter excepcional da previsão legal. Assim, pode o legislador ordinário prever mais exigências a serem cumpridas pelo pretense parcelador sem que haja violação da CF/1988.

<sup>320</sup> A título exemplificativo: Lei nº 6.766/1979: “Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo: I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.”

<sup>321</sup> Lei nº 6.766/1979: “Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos: I - as divisas da gleba a ser loteada; II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal; III - a localização dos cursos d’água, bosques e construções existentes; IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas”.

cos;<sup>322</sup> vi) aprovação dos projetos pelo ente público ou órgão responsável; vii) expedição da licença urbanística;<sup>323</sup> viii) licença de instalação; ix) execução das obras exigidas para o registro imobiliário; x) registro do parcelamento no registro de imóveis; xi) execução de obras remanescentes e; xii) licença ambiental de operação.<sup>324</sup>

O registro imobiliário do parcelamento do solo para fins urbanos, requisito necessário à extinção das ARLs, somente deve ocorrer após o cumprimento regular de diversas fases do procedimento prévio para a aprovação do referido parcelamento.<sup>325</sup> A obediência a todas as normativas e diretrizes legais e administrativas permite ao pretense parcelador a efetivação do parcelamento. O parcelamento apenas se torna legal, o que desobriga do dever de manter as ARLs, após sua aprovação, executadas as obras de infraestrutura, ou garantida a sua execução, com destaque para a realização de seu registro no cartório de imóveis competente. Sendo assim, a rigor, para que haja a extinção das ARLs com base no art. 19 da Lei nº 12.651/2012, toda a sequência procedimental explicitada no parágrafo imediatamente anterior que precede o registro deve ser rigorosamente cumprida.

---

<sup>322</sup> Lei nº 6.766/1979: “Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. § 1º - Os desenhos conterão pelo menos: I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração; II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia; III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias; IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças; V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas; VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais. § 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos: I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante; II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas; III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento; IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências”.

<sup>323</sup> Para Antunes: “A **discricionariedade técnica** é um juízo efetuado de acordo com cânones científicos e técnicos, enquanto a discricionariedade administrativa se revela na liberdade de escolha. Na discricionariedade técnica, a decisão do Poder Público é feita com base em pressupostos, estudos ou critérios extraídos de normas técnicas. O **interesse primário** a prosseguir coloca particulares vínculos e limites também à atividade discricionária da Administração Pública que, perdendo o caráter arbitral, se deve determinar de modo a conseguir a melhor realização do interesse público. No procedimento de licenciamento ambiental, a discricionariedade técnica refere-se a um momento cognitivo e implica juízos e não escolhas, com a particularidade desta operação se desenrolar à luz do interesse público primário (o ambiente) e não de qualquer interesse secundário ou dos particulares”, (grifos nossos). Ver: ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **O procedimento administrativo de avaliação do impacto ambiental**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 234.

<sup>324</sup> JELINEK, Rochelle. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano**. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels\\_19.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_19.pdf). Acesso em 27 fev. 2019.

<sup>325</sup> Lei nº 6.766/1979: “Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: [...]”

O poder público não tem o dever, mas o poder para permitir o parcelamento, o que implica não ter seu requerente (do parcelamento) direito adquirido a ele sem antes cumprir todas as regras e seguir as diretrizes presentes nas normas cartorárias, ambientais *stricto sensu* e urbanísticas, as quais devem juridicamente sustentar políticas de ordenação territorial necessariamente harmônicas entre si e com a CF/1988. Assim, do requerimento apresentado pelo pretense parcelador à manifestação final do poder público exige-se harmonia nos âmbitos cartorário, ambiental e urbanístico, articulação entre os planos e diretrizes dos poderes públicos envolvidos e integração de suas políticas públicas, as quais devem estar em equilíbrio, visto incidirem sobre o mesmo objeto.

## 2.5.2 CONFORMIDADE COM AS DIRETRIZES CONSTANTES NO PLANO DIRETOR

Quando o art. 19 da Lei nº 12.651/2012,<sup>326</sup> tendo por fundamento a autorização constitucional excepcional para suprimir ETEPs, prevê a possibilidade de extinção das ARLs em razão do parcelamento do solo para fins urbanos, a regra que impõe o dever de manutenção dos ETEPs para a concretização do direito ao equilíbrio ecológico deve ser considerada, pois alude a todo o conjunto normativo – legislativo e administrativo – por meio do qual se viabiliza a excepcional extinção. Nesse sentido, a exceção confirma a regra geral.

O legislador ordinário condiciona a aprovação do parcelamento ao registro cartorário e à conformidade com normas gerais e específicas de desenvolvimento e organização urbanística. Neste cenário, para que a diretriz desenvolvimento sustentável não se torne inócua, todas as regras e diretrizes imersas em normas gerais e específicas relativas ao ordenamento territorial e às políticas de desenvolvimento urbano devem ser validadas em função de sua adequação ao direito constante no *caput* do art. 225 da CF/1988.

Para legislar sobre direito urbanístico, a competência é concorrente entre os entes estatais (art. 24 c/c art. 30, II, da CF/1988).<sup>327</sup> Salienta-se que apesar de amplo o objeto do direito urbanístico, encontra-se muito bem definido, pois abrange regras jurídicas que tratam da política de desenvolvimento urbano, a envolver planejamento urbanístico, do uso e ocupação do solo urbano (parcelamento e proteção ambiental),<sup>328</sup> da ordenação da atividade edilícia (zoneamento, licenças urbanísticas), além da utilização de instrumentos de

<sup>326</sup> Lei nº 12.651/2012: “Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou possessor da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal”.

<sup>327</sup> CF/1988: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito [...] urbanístico; [...] VI – [...] conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;” e “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”.

<sup>328</sup> Para fins de maior proteção ambiental, a competência material para fazê-lo, de acordo com a CF/1988, é comum: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]”.

intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa).<sup>329</sup> Sendo concorrente, as normas gerais e diretrizes do desenvolvimento urbano cabem em regra à União instituir (art. 24, § 1º c/c art. 21, XX, da CF/1988),<sup>330</sup> devendo, no que couber, aos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF/1988).<sup>331</sup> Tudo o que imediatamente disposto encontra-se endossado pelo art. 182 da CF/1988:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Na execução da política de desenvolvimento urbano, de que tratam os arts. 182 e 183 da CF/1988, aplica-se também a Lei nº 10.257/2001, a qual regula “[...] o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.<sup>332</sup> Já a Lei nº 6.766/1979 dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos,<sup>333</sup> o qual deve resultar de planejamento municipal (instrumento de

---

<sup>329</sup> COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. **Temas de Direito Urbanístico**. Ministério Público, Centro de apoio operacional das promotorias de justiça da habitação e urbanismo (CAOHURB), São Paulo, p. 10-19, 1999.

<sup>330</sup> CF/1988: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” e “Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, [...]”.

<sup>331</sup> Veja-se que “planejamento” como meio a ser necessariamente empregado pela administração pública não é novidade, senão veja-se o que dispõe o art. 6º do Decreto-Lei nº 200/1967 (pertinente à administração pública federal): “Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V – Controle”. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em 5 de mar. 2019.

<sup>332</sup> Lei nº 10.257/2001: “Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Ver: BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 18 dez. 2018.

<sup>333</sup> Lei nº 6.766/1979: “Art. 1º O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei”.

execução da política de desenvolvimento urbano).<sup>334</sup> Outro exemplo de lei nacional cujo objeto é instituir normas gerais relativas à política urbana é a Lei nº 13.465/2017,<sup>335</sup> a qual dispõe, entre outros temas, sobre a regularização fundiária urbana.

Para o cumprimento dos objetivos da política de desenvolvimento urbano devem o legislador (estadual, distrital e municipal) e os administradores públicos obediência a certas diretrizes, entre as quais: o direito a cidades sustentáveis; gestão democrática, por meio da participação da população na formulação e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; cooperação entre os governos no processo de urbanização; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, a fim de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre os meios ambientes; ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar o parcelamento do solo e a edificação inadequados em relação à infraestrutura urbana, além da poluição e a degradação ambiental; integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural; audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio natural etc.<sup>336</sup>

Para dar efetividade aos objetivos da política de desenvolvimento sustentável urbano, a Lei nº 10.257/2001 e a Lei nº 12.651/2012 viabilizam alguns instrumentos passíveis de serem empregados pelos legisladores (estaduais, distritais e municipais) e administradores públicos. Entre os meios exemplificados, encontram-se os seguintes: planejamento municipal, em especial o plano diretor, o disciplinamento do parcelamento do uso e da ocupação do solo e planos de desenvolvimento econômico e social; institutos jurídicos

<sup>334</sup> Lei nº 10.257/2001: “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III – planejamento municipal, em especial: [...] b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; [...]”.

<sup>335</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em 9 mar. 2019.

<sup>336</sup> Art. 2º Lei nº 10.257/2001: *caput* e respectivos incisos: I; II; III; IV; VI, c; VI, g; VII; X; XII; XIII.

como a desapropriação, a criação de UCs; o direito de preempção; o implemento de referendo popular e plebiscito; EIA e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), além da possibilidade de transformação das ARLs em áreas verdes urbanas.<sup>337</sup>

Para o emprego dos instrumentos supramencionados, a diretriz cooperação (regulada pela LC nº 140/2011) entre a União, Estados, DF e Municípios,<sup>338</sup> em relação à política urbana, “[...] tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional [...]”,<sup>339</sup> é imprescindível. Assim, para o implemento de ações administrativas, as quais encontram-se voltadas “[...] à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora [...]”,<sup>340</sup> devem a União, Estados, DF e Municípios cooperar entre si para (*caput* do art. 3º da LC nº 140/2011):

[...] I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.<sup>341</sup>

As ações de cooperação entre a União, os Estados, o DF e os Municípios visam, pois, a atingir os objetivos referidos imediatamente acima, além de garantir o desenvolvimento sustentável via harmonização e integração de todas as suas políticas governamentais.<sup>342</sup> Entre as ações administrativas de competência da União, encontram-se: a formulação, a ser aplicada em âmbito nacional, da PNMA; a promoção de integração de programas e ações da administração pública da União, Estados, DF e Municípios, relacionados à proteção e gestão ambiental; a implementação de articulação da PNMA com as políticas e programas de ordenação territorial; a elaboração de zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional etc.<sup>343</sup> No que tange às ações administrativas dos Estados e do DF, entre várias, tem-se: a execução e exigência de cumprimento, inclusive por parte dos Municípios situados em seus limites, da PNMA e de outras políticas relacionadas à tutela

<sup>337</sup> Respectivamente: art. 4º da Lei nº 10.257/2001 (*caput* e correspondentes incisos: III, a; III, b; III, h; V, a; V, e; V, i; V, m; V, s; VI) e art. 25, II da Lei nº 12.651/2012.

<sup>338</sup> Art. 2º da Lei nº 10.257/2001: inciso III.

<sup>339</sup> Art. 3º da Lei nº 10.257/2001: inciso II.

<sup>340</sup> art. 1º da LC nº 140/2011.

<sup>341</sup> Incisos do art. 3º da LC nº 140/2011.

<sup>342</sup> Art. 6º da LC nº 140/2011.

<sup>343</sup> Art. 7º da LC nº 140/2011: *caput* e incisos I, IV, VII e IX.

ambiental; a formulação, execução e exigência de cumprimento, inclusive por parte dos Municípios envoltos por seus limites, da Política Estadual do Meio Ambiente, a qual deve encontrar-se em harmonia e articulação com a PNMA; a promoção, em todo o âmbito estadual que lhe corresponde, da integração de programas de sua administração com a da União e de seus Municípios, relacionados à defesa ambiental; elaboração de zoneamento ambiental de âmbito estadual, consoante os zoneamentos de âmbito nacional e regional.<sup>344</sup> Finalmente, quanto às ações administrativas dos Municípios e do DF, citam-se algumas: a execução e exigência de cumprimento, em âmbito municipal, das Políticas Nacionais e Estaduais de Meio Ambiente direta e indiretamente relacionadas à proteção ambiental; a formulação, execução e exigência de cumprimento da Política Municipal de Meio Ambiente; a promoção, no Município, da integração de programas de sua administração com a da União e do Estado no qual se encontra, relacionados à defesa ambiental; elaboração do Plano Diretor, no qual deve constar o plano de zoneamento ambiental municipal.<sup>345</sup>

O denominador comum entre as atribuições e competências materiais da União, Estados, DF e Municípios em matéria urbanístico-ambiental é o dever-poder de criação dos zoneamentos ambientais. O zoneamento ambiental, denominado zoneamento ecológico-econômico pelo Decreto nº 4.297/2002, é instrumento da PNMA (art. 9º, II, da Lei nº 6.938/1981 e art. 1º do Decreto nº 4.297/2002), devendo necessariamente ser empregado pela União, Estados, DF e Municípios, já que imprescindível ao dever de planejamento da organização do território municipal, estadual, regional e nacional brasileiro.<sup>346</sup> Entre os objetivos do zoneamento ambiental, constam no Decreto nº 4.297/2002 os seguintes:

Art. 2º [...] estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Art. 3º [...] tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. Parágrafo único. [...] na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

<sup>344</sup> Art. 8º da LC nº 140/2011: caput e incisos I, III, IV e IX.

<sup>345</sup> Art. 9º da LC nº 140/2011: *caput* e incisos I, III, IV e IX.

Art. 10 da LC nº 140/2011: “São ações administrativas do Distrito Federal as previstas nos arts. 8º e 9º”.

<sup>346</sup> Art. 2º do Decreto nº 4.297/2002: “O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm). Acesso em 9 mar. 2019.



Sobre o Plano Diretor,<sup>347</sup> pode-se afirmar que: trata-se de lei municipal, constituindo “[...] instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”;<sup>348</sup> ordena a cidade e manifesta os projetos de planejamento municipal, englobando todo o seu território, inclusive as áreas rurais;<sup>349</sup> através da verificação das exigências fundamentais de ordenação da cidade presentes nele (Plano Diretor), pode-se verificar se a propriedade urbana cumpre a função socioambiental para a qual é designada; mediatamente, visa a assegurar o atendimento das “[...] necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...]”.<sup>350</sup>

Nos planos e projetos manifestados pelo Plano Diretor e nos eventuais instrumentos de planejamento que lhe façam as vezes, o zoneamento ambiental municipal deve necessariamente estar presente. Nesse cenário, de acordo com a técnica da “racionalidade decisória” adotada pelo Constituinte,<sup>351</sup> o zoneamento ambiental municipal deve articular-se com o zoneamento ambiental estadual, o qual, por sua vez, deve estar em consonância coordenada com os zoneamentos ambientais nacional e regional propostos pela União.

Ademais, todos os zoneamentos ambientais – por si sós e em conjunto – devem orientar-se pela PNMA, cujas diretrizes e princípios envolvem: a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988); a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF/1988); a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 170, IV, CF/1988); a utilização adequada dos elementos da natureza e recursos ambientais, a preservação dos meios ambientes (art. 186, II, CF/1988); além de princípios como a função socioambiental da propriedade, da prevenção e da precaução, entre outros.<sup>352</sup>

---

<sup>347</sup> Ainda que o dever de edição do Plano Diretor não vincule todos os municípios (art. 41 da Lei nº 10.257/2001), o planejamento urbano é medida que corresponde a um poder-dever, exigível de todo e qualquer município brasileiro, sob pena de comprometimento da efetivação do direito à cidade sustentável.

<sup>348</sup> Art. 40, *caput*, da Lei nº 10.257/2001.

<sup>349</sup> Art. 39 c/c art. 40, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.257/2001.

<sup>350</sup> Art. 39 da Lei nº 10.257/2001.

<sup>351</sup> Para Prestes e Vizzotto, para viabilizar a referida coordenação, a CF/1988 adotou o sistema de “racionalidade decisória”, por meio do qual as normas e decisões em matéria urbanístico-ambiental (isto é, de política espacial da cidade) são válidas se acatam as normas e decisões de maior abrangência, tanto no sentido territorial (política espacial da cidade deve ser compatível com a política de ordenação de todo o território municipal e estadual) como temático (política espacial da cidade deve ser compatível com as genéricas políticas de desenvolvimento estadual, regional e nacional). Ver: PRESTES, Vanesca Buzelato; VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **Direito Urbanístico** (Série Concursos). Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009, p. 17-18.

<sup>352</sup> Art. 5º do Decreto nº 4.297/2002.

Entre outros princípios a serem observados por todos os zoneamentos ambientais, tem-se os constantes dos incisos do art. 2º da Lei nº 6.938/1981: “[...] I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

Apesar das reconhecidas peculiaridades socioeconômicas regionais e locais, todos os Planos Diretores e planejamentos que lhes sejam equivalentes, de quaisquer municípios, destacadamente em relação aos zoneamentos ambientais, submetem-se aos mesmos princípios e diretrizes urbanístico-ambientais e para o fim de cumprir propósitos semelhantes ou idênticos.<sup>353</sup> Entre estes, citam-se a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País e dos processos ecológicos, além da restauração destes, o que se garante inclusive por meio da manutenção das ARLs.

Quando da elaboração, discussão e votação dos Planos Diretores e normas que lhes equivalham, não se pode perder de vista a natureza excepcional da possibilidade jurídica de extinção das ARLs. As áreas protegidas pelo instituto RL somente podem ser extintas ou mesmo alteradas de maneira a reduzir seus efeitos ecossistêmicos se, por si só, a manutenção do referido ETEP inviabilizar inteiramente as demais facetas da diretriz desenvolvimento sustentável destinada às cidades, constantes em planos e projetos necessariamente coordenados entre si e obedientes à CF/1988, propostos pela União, Estados, DF e Municípios.

Veja-se que se pode afirmar que a ideia acima mencionada se pauta, de maneira geral, na teoria da juridicidade,<sup>354</sup> com base na qual se exige obediência não exclusivamente à lei como única fonte legislativa, mas a todo o ordenamento jurídico, considerando-o como unidade integrada. Pela teoria, exige-se conformação inclusive das próprias leis, dos atos e decisões não apenas com leis que lhes dão formal fundamentação, mas também com todos os princípios (expressos e tácitos) que compõem e norteiam a *ratio* de todo o ordenamento jurídico, destacando-se os diretamente extraídos da Constituição.

---

<sup>353</sup> Art. 3º, IV, da LC nº 140/2011.

<sup>354</sup> Sobre a teoria da juridicidade, intitulada de “paradigma da juridicidade”, vale a pena ler: GIRÃO, Daniel Bezerra Montenegro. Paradigma da juridicidade versus legalidade no processo administrativo tributário. **Direito e Justiça. Revista de Direito da PUC RS**. Porto Alegre (RS), v. 38, n. 1, p. 91-98, jan./jun., 2012.

## CAPÍTULO 3

### **DIRETRIZES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL: BALIZAS À POSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs**

Procurando-se analisar de maneira juridicamente ampla e sistemática razões e efeitos abstratos tanto da regra normativa que determina a definição e manutenção adequada dos ETEPs como da possibilidade jurídica de supressão e alteração redutora de suas funções ecológicas – considerando-se não haver norma constitucional originária inconstitucional – projetam-se sobre a temática diretrizes gerais também destinadas ao Direito Ambiental, tais como: ubiquidade original dos elementos naturais nativos; função socioambiental da propriedade; vedação ao retrocesso e mínimo existencial ecológico.

Através da metodologia mencionada imediatamente acima, procura-se argumentar que: manter adequadamente e suprimir e/ou alterar com consequências redutoras as funções ecológicas dos ETEPs, conquanto manifestem distintos efeitos, têm tais efeitos a ubiquidade como denominador comum; a jurídica função socioambiental da propriedade dá-se fragilizada quando a supressão e a alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs realizam-se em desconformidade com os ditames constitucionais e legais; a supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs, realizadas de acordo com a legislação, em tese, comprometem apenas a dimensão ecossistêmica da diretriz jurídica desenvolvimento sustentável; a supressão e a alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs, ainda que possam chocar-se com diretrizes jurídico-ambientais como prevenção e precaução, caso não levem a um quantitativo da natureza abaixo do mínimo necessário a suportar o desenvolvimento socioeconômico, a rigor, não configuram violação do direito ao mínimo existencial ecológico.

#### **3.1 UBIQUIDADE DOS ELEMENTOS DA NATUREZA VERSUS UBIQUIDADE DOS EFEITOS DA ATUAÇÃO HUMANA SOBRE A NATUREZA**

Conceitua-se ubiquidade, indicando-a como atributo do estado ecossistêmico da natureza original. A partir do conceito, estabelece-se uma relação com a manutenção de espaços territoriais naturais originais e/ou nativos (em geral, também tutelados pelo gênero ETEPs), os quais representam instrumentalização da resistência à completa transformação da natureza pela humanidade, o que intensifica o desequilíbrio ecológico.

### 3.1.1 UBIQUIDADE ORIGINAL DOS ELEMENTOS DA NATUREZA

Sob o ponto de vista semântico, ubiquidade corresponde à “propriedade ou estado de ubíquo ou onipresente; [...] ubiquação, onipresença”.<sup>355</sup> Trata-se de estar ou existir ao mesmo tempo em todos os lugares.<sup>356</sup> Corresponde, pois, a uma qualificação, podendo referir-se a objetos<sup>357</sup> imateriais e materiais. Logo, conteúdo e forma do objeto são irrelevantes para efeito de verificação da condição de ubíquo, sendo suficiente a presença de seu(s) elemento(s) essencial(is) em todos os lugares simultaneamente.<sup>358</sup> Nesse sentido, para fins de compreensão do conceito de ubiquidade, ganham importância os traços de unidade e indivisibilidade do objeto.

Caso o objeto – percebido ou simplesmente imaginado – não componha uma unidade simultaneamente presente em todos os lugares, inadequada é a aplicação a ele da qualidade de onipresente. Desse modo, o objeto deve necessariamente ser uno ou único, ainda que considerado em universalidade, a fim de que a existência simultânea em distintos espaços se faça ocorrer. Uno configura o que é “[...] desprovido de partes ou suas partes serem inseparáveis da totalidade e inseparáveis entre si [...]”.<sup>359</sup> Em sendo composto por partes, devem estas ser imprescindíveis portanto, inseparáveis, sob pena de comprometimento da essência<sup>360</sup> do objeto. Em contrapartida, ao se apartarem os segmentos, duas situações podem ocorrer: i) ou o objeto uno deixa de existir, ensejando ou não o surgimento de novo ser; ii) ou subsistindo o objeto, apenas a qualidade de onipresente resta prejudicada.<sup>361</sup>

---

<sup>355</sup> UBIQUIDADE. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed. Eletrônica. [...] Positivo Informática Ltda., 2010.

<sup>356</sup> UBIQUIDADE. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa – versão multiusuário 2009.8**. Objetiva, 2014.

<sup>357</sup> Objeto é “[...] a realidade percebida, a imagem da fantasia, o significado expresso ou o conceito pensado [...]”. Ver: OBJETO. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>358</sup> “[...] consiste em estar tudo em todo o espaço, e tudo em qualquer parte do espaço [...]”. UBIQUIDADE. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>359</sup> UNIDADE. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>360</sup> Essência é algo que o objeto “[...] não pode não possuir e que, por isso, é um caráter *necessário* do objeto definido” (grifo do autor). ESSÊNCIA. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>361</sup> À frente, utilizando-se o meio ambiente como exemplo de objeto, verificar-se-ão condições teóricas para ambas as situações.

A eventual existência de mais de um elemento-parte na composição do objeto não necessariamente o descaracteriza como unidade, desde que da permanente existência de tais componentes a essência do todo dependa. Dessa forma, objeto indivisível é aquele cujas partes que o compõem são necessariamente indispensáveis, as quais condicionam a existência do todo, sintetizando-o, pois. Trata-se de fenômeno em que a totalidade depende da permanente existência da (s) parte (s) que o compõe (m). Em regra, os elementos-partes constituem e mantêm a unidade do todo, sem as quais a essência deste é modificada, resultando na transformação de um objeto noutro ser,<sup>362</sup> ainda que de igual gênero.

Para fins de atribuição de ubiquidade, as condições de único e indivisível são necessárias e mantêm estreita relação entre si. Logo, tudo que é onipresente refere-se a uma unidade indivisível, composta por um ou mais elementos imprescindíveis. A humanidade, por exemplo, considerada em conjunto, fazendo-se presente simultaneamente em toda a Terra, pode ser adjetivada como ubíqua. Porém, carecendo determinado ambiente terrestre da presença do indivíduo humano, elemento-parte essencial da humanidade, o referido objeto não estaria onipresente.

Nem todo objeto único e indivisível está ou é ubíquo. Exemplificando: a cada ser humano, individualmente considerado, não pode ser outorgada a qualificação de onipresente – conquanto lhe possa conferir os atributos de unicidade e indivisibilidade – visto que sem suas composições essenciais nem ao menos existiria com vida, muito menos se fazer presente em vários lugares concomitantemente. Assim sendo, ubiquidade como fenômeno não tem conotação originalmente jurídica, mas eminentemente física e filosófica.

Como atributo que é, a ubiquidade pode ou não estar presente no mesmo objeto. Por esse ângulo, um único objeto pode estar ou não onipresente, a depender da existência da condição de indivisibilidade de suas eventuais partes. Isto posto, sendo a qualidade de ubíquo relativa, não se trata de característica, mas de atributo, pois onipresente somente enquanto os componentes essenciais do objeto encontram-se em todos os lugares ao mesmo tempo. O lixo<sup>363</sup> como um todo, a título de exemplo, rigorosamente admite a qualificação de ubíquo apenas enquanto seu componente essencial (porções do próprio objeto lixo) de fato é encontrado em todos os meios ambientes do globo terrestre (aqui adotado como referência). Diversamente, caso não esteja sua porção essencial presente em todos os meios ambientes do Planeta, ao lixo não é válida a adjetivação de onipresente.

---

<sup>362</sup> UNIDADE. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

<sup>363</sup> Para José Mauriene Araújo Felipe, “O lixo [...] tem-se transformado em uma presença ubíqua, nas cidades ou nos espaços para muito além delas, transpondo fronteiras nos cinco continentes e para além deles. Ainda que muitos seres humanos produtores de lixo o desprezem, é fato que todos estão sendo obrigados a conviver com ele, por força das circunstâncias e do próprio poder que diferentes significados vêm dando ao lixo [...]”. Ver: FELIPE, José Mauriene Araújo. A era do lixo – breve estudo sobre a “sujeira” no mundo pós-moderno. FAGUNDES, Damião Amati; FELIPE, José Mauriene Araújo; VIEIRA, Vera Lúcia de Souza (Orgs.). **História, meio ambiente e educação ambiental – Contextos e Desafios**. Visconde do Rio Branco-MG: Suprema, p. 249-308, 2012.

Fazendo-se uso da qualificação de ubíquo como critério de classificação do meio, deve-se inevitavelmente compreender este sob enfoques distintos, mais e menos amplos. No que se refere ao aspecto lato do meio natural,<sup>364</sup> trata-se de objeto permanentemente onipresente, confundindo-se com a própria Terra, a qual se encontra dinamicamente estabilizada.<sup>365</sup> Sob este ponto de vista, apenas para ilustrar, os meios ambientes funcionam como lar para a humanidade. Neste cenário, o meio natural amplo integra uma unidade indivisível, não simplesmente presente, mas compondo e formando o Planeta.<sup>366</sup> No sentido genérico, o objeto meio natural, composto por um só elemento, ele próprio, somente inexistiria se a própria Terra deixasse de existir.

Sob outro ângulo, restritivamente conceituado,<sup>367</sup> o objeto meio natural compõe-se de múltiplos elementos: “[...] a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.<sup>368</sup> Alterando-se ou eliminando-se um ou alguns dos referidos elementos essenciais, unidos para a composição do objeto porção do meio natural, a inteireza deste é perdida, conquanto não se verifique o comprometimento do objeto meio natural em sentido amplo.<sup>369</sup>

<sup>364</sup> Segundo o Dicionário de Questões Vernáculas, *ambiente* corresponde ao “[...] que rodeia, que anda ao redor, que cerca”, (grifos nossos). Ver: ALMEIDA, Napoleão Mendes. **Dicionário de Questões Vernáculas**. São Paulo: LCTE-Livraria Ciência e Tecnologia, 1994, p. 35.

A doutrina que prevalece no direito brasileiro para conceituar meio ambiente é a “globalizante”, abrangendo toda “[...] a natureza original e artificial”. Ver: SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª ed., 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 1-2.

Assim, meio ambiente, segundo o legislador brasileiro, art. 3º, I, da Lei nº 6.938/1981, é “[...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]”. Para Paulo Affonso Leme Machado, o referido conceito legal é amplo, porquanto “atinge tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”. Ver: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 127.

Porém, para os fins deste trabalho, destaca-se nessa oportunidade somente a modalidade natural ou “original” do meio ambiente.

<sup>365</sup> “[...] o macrobem ambiental é a estabilidade dinâmica desse complexo sistêmico. [...] Há que se considerar que a estabilidade do complexo de relações ambientais — o macrobem — é um bem incorpóreo e imaterial. [...] Os elementos dessas relações é que, eventualmente, podem ser tocados, sentidos e individualizados. Ver: LIMA, Bernardo Silva de. A tutela arbitral contra danos a “Direitos ambientais individuais”. DELFINO, Lúcio; GUETTA, Maurício; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; ROSSI, Fernando F. (Coords.). Prefácio de MILARÉ, Édis. **Aspectos controvertidos do Direito Ambiental – Tutela material e tutela processual**. Belo Horizonte: Fórum, p. 457-478, 2013.

<sup>366</sup> No que tange ao corpo único e dinâmico do planeta Terra, ver: ROSS, Jurandyr Luciano Sanches. Os fundamentos da geografia da natureza. ROSS, Jurandyr Luciano Sanches (Org.), **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, p. 17, 2003.

<sup>367</sup> Alerta-se que ao longo deste trabalho, a expressão *meio ambiente natural* será usada, quando não discriminada, como sinônimo de *meio ambiente* e em sentido restrito (grifos nossos).

<sup>368</sup> *Recursos ambientais* são, conforme art. 3º, V, da Lei nº 6.938/1981: “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”, (grifos nossos). (Redação dada pela Lei nº 7.804/1989).

<sup>369</sup> Esta ideia é inspirada em um dos aforismos do pré-socrático Heráclito de Éfeso, para o qual “Tu não podes descer duas vezes no mesmo rio, porque novas águas correm sempre sobre ti”. Ver: DE SOUZA, José Cavalcante (Superv.). **Os Pré-Socráticos** – Vida e obra. (Trad. DE SOUZA, José Cavalcante; et al.) São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os pensadores).

Desta feita, em razão de mudanças e/ou supressões de suas partes, a natureza em sentido menos amplo, em relação à originalidade de seus componentes, deixa de se fazer presente simultaneamente em todos os lugares, destituindo-se da qualidade de ubíqua.

Especificamente quando a mudança e/ou eliminação dão-se pela ingerência humana, o ser meio natural, cujas partes são alteradas, sofre transformação, verificada não somente pela presença de novas paisagens (estado meramente visual e externo),<sup>370</sup> mas, imprescindivelmente pela modificação de seu estado ecossistêmico, o que remete às ideias de equilíbrio e desequilíbrio. A rigor, cada modificação e/ou supressão dos componentes essenciais da natureza por fatos alheios ao arranjo dinâmico, intrínseco<sup>371</sup> aos próprios meios naturais, faz surgir um novo ser meio natural *stricto sensu*. Entende-se que o meio natural no qual havia vegetação nativa original não é o mesmo após tal elemento ecossistêmico ser submetido à ação transformadora do ser humano.<sup>372</sup> Na mesma linha de raciocínio, a título de exemplo, o ambiente composto por prédios, ruas, veículos e concretos, é espécie distinta – resultante da transformação – do meio natural que o antecedeu, no qual havia os elementos naturais submetidos à alteração (ainda que parcialmente) e/ou suprimidos.

Em razão da progressiva modificação e eliminação das partes-essenciais dos meios naturais pela ação humana, os meios que sucedem o original, um a um, não se caracterizam como ubíquos. Existentes os elementos essenciais em todos os lugares, livres da atuação humana, de duas uma: ou os meios estão em estado de equilíbrio ou em vias de reequilíbrio ecossistêmico.<sup>373</sup> Com a ingerência humana sobre a natureza, foi-se de um estado original de equilíbrio natural para um estado de desequilíbrio.

---

<sup>370</sup> Numa leitura superficial, poder-se-ia confundir a ideia de meio ambiente natural *stricto sensu* com o conceito de paisagem. Conquanto mantenham pontos de contato, não se confundem: a despeito de os componentes da paisagem serem igualmente os do meio ambiente, a paisagem constitui a representação visual dos meios ambientes. Já os meios ambientes constituem estados resultantes da relação entre seus elementos, essenciais ou não. Ver: OLIVEIRA, Manoel Carlos. Discussões sobre o conceito de meio ambiente. **Revista do Instituto Geológico**. São Paulo, v. 3, n. 2, p. 53-69, jul/dez, 1982.

<sup>371</sup> Sob tal perspectiva, distúrbios como fogo, doenças e principalmente a ação humana são considerados eventos externos e não propriedades intrínsecas dos sistemas ecológicos. Ver: FERREIRA, Lúcia da Costa; VIGLIO, José Eduardo. O conceito de ecossistema, a ideia de equilíbrio e o movimento ambientalista. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**. Vitória, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2013.

<sup>372</sup> Para Milton Santos, em razão da conduta humana, o espaço transformado pode ser entrevisto através de duas representações, as quais, unidas, formam novos espaços: tecnoesfera e psicoesfera. “A tecnoesfera é o resultado da crescente artificialização do meio ambiente. A esfera natural é crescentemente **substituída** por uma esfera técnica, na cidade e no campo. A psicoesfera é o resultado das crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e **práticos**, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo. Ambos são frutos do artifício e desse modo subordinados à lei dos que impõem as mudanças”. (Grifos nossos). Ver: SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo**. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 13-14.

<sup>373</sup> “[...] a expressão resiliência [...] refere-se à capacidade de um ecossistema reestabelecer seu ponto de equilíbrio, regenerando-se perante algum distúrbio. [...] determinado ecossistema tem a capacidade de voltar ao seu estado original, porém isso vai depender do impacto”. Ver: SPINELLI, Marcos Vinícius Pires; et. al. Estudo sustentável da capacidade de carga antrópica e a sua influência no ponto de equilíbrio da resiliência ambiental. **Revista Brasileira de Geografia Física**. Recife, v. 9, n. 1, p. 185-199, 2016.

A rigor, não há ubiquidade do meio natural quando ao menos uma de suas partes essenciais, antes encontradas em condições originais, não mais o são, ainda mais quando suprimidas.

Apesar da extinção de certos elementos naturais de dadas paisagens, novos meios ambientes insurgem. Trata-se de novo ser, por exemplo, da espécie meio natural em sentido estrito, pois impossível inexistir em qualquer lugar do globo ao menos um elemento essencial a representar o objeto meio natural *stricto sensu*. Entre os elementos essenciais referidos, citam-se como exemplos a atmosfera, o solo e subsolo, entre outros. Vislumbrando-se o meio natural sem submissão à alteração humana, ao advir modificação ou supressão de seus elementos essenciais por fatores inerentes à própria estabilidade dinâmica da Terra – a exemplo de incêndio de uma grande área de vegetação nativa provocado por causas naturais – em relação aos elementos essenciais dizimados pelo fogo, o meio natural deixaria de ser ubíquo. Entretanto, levando-se em consideração exclusivamente o fator causal mencionado, o ser meio natural, apesar das mudanças de paisagem, seria o mesmo, pois não teria havido transformação de sua substância, em vista da ausência de interferência humana.<sup>374</sup>

O caráter das mudanças e supressões causadas por eventos próprios do meio natural, diferente das modificações provocadas pela humanidade, não transmuta o ser meio natural antes composto pelas partes ainda não dizimadas. Pelos mesmos argumentos, não tendo havido transformação do meio, haja vista a hipótese de não interferência humana, manter-se-ia o estado ecossistêmico presente anteriormente à fragmentação de suas partes.

### 3.1.2 ETEPs: RESISTÊNCIA À INTENSIFICAÇÃO DO DESEQUILÍBRIO ECOLÓGICO

Em face da interligação química, física e biológica dos componentes do meio natural, impossível à humanidade estabelecer fronteiras que visem ao isolamento das condições ecossistêmicas em geral.<sup>375</sup> À medida que porções da natureza são modificadas e/ou suprimidas pelo ser humano, além do surgimento de novos meios, acentua-se o desequilíbrio ecológico,<sup>376</sup> ainda que lentamente e por vezes de forma imperceptível.

---

<sup>374</sup> A propósito da distinção entre Paisagem e Espaço, tem-se: “A rigor, a paisagem é apenas a porção da configuração territorial que é possível abarcar com a visão. [...] A paisagem se dá como um conjunto de objetos reais -concretos. [...] Cada paisagem se caracteriza por uma dada distribuição de formas-objetos, providas de um conteúdo técnico específico. Já o espaço resulta da intrusão da sociedade nessas formas-objetos. Por isso, esses objetos não mudam de lugar, mas mudam de função, isto é, de significação, de valor sistêmico. A paisagem é, pois, um sistema material [...] o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente”. Ver: SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4ª ed. 2ª reimpressão. (Coleção Milton Santos, 1), São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 66-67.

<sup>375</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada *in utilibus*, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada *rebus sic stantibus*. **De jure - Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. p. 87-92. Disponível em: [https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente\\_Rodrigues.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente_Rodrigues.pdf?sequence=1). Acesso em 17 nov. 2017.

<sup>376</sup> Trata-se do paradigma clássico, predominante, da abordagem ecossistêmica da ecologia, a qual entende a natureza como sistemas autorregulados, integrados, articulados e originalmente em equilíbrio. Ver: GOLLEY, Frank Benjamin. **A history of the ecosystem concept in ecology** – More than the sum of the parts. New Haven and London, CT: Yale University Press, 1993.



Nessa medida, o atributo “instabilidade”,<sup>377</sup> referência feita por Rodrigues aos estados ecológicos, não parece ser apropriado, pois, a rigor, contradiz o sentido de equilíbrio. Mais adequado seria afirmar que os meios, independentemente do estado em que se encontram, equilibrados ou em desequilíbrio, são frágeis, pois vulneráveis à ação humana.

Os componentes essenciais da natureza encontravam-se distribuídos por todo o Planeta, assim o primeiro ser meio natural foi ubíquo até que, ao sofrer mudanças decorrentes da interferência humana, deixou de existir, dando lugar a sucessivos novos meios, na medida das contínuas interferências. Observa-se que a sucessão de meios resulta de ininterruptas intervenções humanas, a exemplo do desmatamento, mineração, pesca predatória, urbanização em áreas de matas e florestas etc., o que leva à constância do estado de desequilíbrio ecológico como um todo. Destarte, nesse contexto, verifica-se relação entre a perda da qualidade de ubíquo da natureza em razão de eventos não envoltos pelos próprios sistemas ecossistêmicos e o desequilíbrio ecológico.

O conjunto dos meios naturais, sucessivos ao original, desprovidos de ubiquidade por razões externas às condições naturais, passaram a estar fadados ao estado de desequilíbrio ecossistêmico. Nesse diapasão, a supressão, por exemplo, de uma fração de área de vegetação nativa, na qual se encontram parcelas da fauna e flora protegidas por certos ETEPs, enquanto porção do meio natural, provoca a eliminação de um meio, dando lugar ao surgimento de uma nova espécie de igual gênero. Quanto aos elementos da natureza, as modificações redutoras de suas capacidades ecossistêmicas e supressão,<sup>378</sup> aumentam, ainda que com intensidades distintas, em face da inter-relação de seus componentes, a velocidade com que o avanço do desequilíbrio ecológico em geral progride.<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada *in utilibus*, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada *rebus sic stantibus*. **De jure - Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. p. 87-92. Disponível em: [https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente\\_Rodrigues.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente_Rodrigues.pdf?sequence=1). Acesso em 17 nov. 2017.

<sup>378</sup> Referência a um recurso jurídico previsto na CF/1988, art. 225, § 1º, III, destinado a assegurar a efetividade do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

<sup>379</sup> Apesar da atual pluralidade de abordagens, teorias e conceitos; neste trabalho adota-se a ideia, ainda hegemônica, de ecossistema como superorganismo autorregulado, o qual naturalmente se dirige a um estado de [...] equilíbrio. Ver: FERREIRA, Lúcia da Costa; VIGLIO, José Eduardo. O conceito de ecossistema, a ideia de equilíbrio e o movimento ambientalista. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**. Vitória, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2013.

Para o propósito de conservação da biodiversidade, a ideia do natural equilíbrio da natureza é um dos “instrumentos” mais eficientes. Proteger os sistemas ecológicos, livrando-os de distúrbios, mantendo o equilíbrio ou, pelo menos, evitando ao máximo o desequilíbrio, fundamenta uma série de políticas de conservação, o que particularmente inclui a criação e proteção de unidades de proteção e áreas reservadas. Ver: HOBBS, Richard J.; WALLINGTON, Tabatha J.; MOORE, Susan A. Implications of current ecological thinking for biodiversity conservation: a review of the salient issues. **Ecology and Society**. Murdoch, Western Australia, v. 10, n. 1, art. 15, 2005. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art15/>. Acesso em 9 nov. 2017.

A manutenção de elementos essenciais como áreas de vegetação nativas,<sup>380</sup> em geral protegidas por ETEPs, em consideração tão somente à função para a qual o instituto fora criado, colabora para a proposta de interrupção ou diminuição da marcha em direção a um nível intolerável de desequilíbrio ecológico mundial, pois tais efeitos benéficos, à semelhança das consequências da degradação da natureza,<sup>381</sup> também extrapolam as fronteiras político-geográficas das nações. Em face da interdependência das partes que compõem o meio natural – considerando-se todo o conjunto de elementos naturais – tanto equilíbrio quanto desequilíbrio não são geograficamente pontuais. Nesse sentido, para Rodrigues, “não há como limitar o desequilíbrio ecológico a esta ou àquela área, [...] a este ou àquele limite espacial”.<sup>382</sup>

Apesar de a ideia de ubiquidade da natureza não ser revelada expressamente na CF/1988, o reconhecimento deste atributo em relação aos meios naturais permite considerá-lo como diretriz jurídico-ambiental.<sup>383</sup> Sua importância é justificada em face da necessidade de que todas as decisões e arranjos institucionais, o que necessariamente envolve a seara jurídica, independentemente da matéria discutida, devem considerar seus onipresentes efeitos – benéficos e maléficos – ambientais.

Como o conteúdo valorativo constante no direito fundamental previsto no art. 225 da CF/1988 localiza-se no “epicentro dos direitos humanos”, a proteção ambiental “[...] deve ser levada em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre

---

<sup>380</sup> “Espécies nativas: São aquelas naturais de uma determinada região. A flora nativa interage com o ambiente durante milhares de anos e passa por rigoroso processo de seleção natural, gerando espécies geneticamente resistentes e adaptadas ao local. Essas espécies têm papel fundamental para controlar o excesso de água das chuvas no solo e evitar perda de água dos rios e oceanos. Atuam ainda na filtração e absorção de resíduos presentes na água, evitando o escoramento e a erosão do solo, além de fornecerem alimentação e abrigo para agentes polinizadores”. Ver: BRASIL. Senado Federal. **Reforma do Código Florestal**. Glossário do Código Florestal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/codigoflorestal/news/entenda-os-principais-termos-utilizados-na-discussao-do-novo-codigo-florestal> Acesso em 28 mar. 2018.

<sup>381</sup> Aumento da desertificação e redução das terras agricultáveis são alguns exemplos de problemas que foram apontados no primeiro relatório do Clube de Roma em 1972. Ver: BEHRENS III, William W.; MEADOWS, Dennis. L.; MEADOWS, Donella H. **Limites do Crescimento**. Um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1973.

<sup>382</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada *in utilibus*, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada *rebus sic stantibus*. **De jure - Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. p. 87-92. Disponível em: [https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente\\_Rodrigues.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente_Rodrigues.pdf?sequence=1). Acesso em 17 nov. 2017.

Quanto ao desequilíbrio ecológico, Marcelo Abelha Rodrigues afirma que a amplitude de seus efeitos corresponde perfeitamente à ubiquidade do meio ambiente. Ver: RODRIGUES, Marcelo Abelha. O Direito ambiental no século 21. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. v. 1, p. 275, mar./ 2011.

<sup>383</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 128.

qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida”.<sup>384</sup> Antunes afirma que o Direito Ambiental tem uma “relação transversal” em relação a todos os demais ramos do Direito. Para este autor, as normas ambientais incrustam-se em todas as demais normas jurídicas, obrigando-as a considerar a proteção ambiental em todos os ramos do Direito.<sup>385</sup> Indo além, Morato, afirma que a interdisciplinaridade do Direito Ambiental aprimora e moderniza a proteção ambiental.<sup>386</sup>

Não permitir o avanço do desequilíbrio ecológico em níveis insustentáveis à saúde e ao desenvolvimento econômico também se revela na imprescindibilidade do uso da técnica da interdisciplinaridade quando da elaboração e aplicação de enunciados normativos relativos à tutela dos meios ambientes.<sup>387</sup> Não havendo como desconsiderar o meio natural e seus reflexos na formação cultural da humanidade, incompatível com os valores incrustados na Constituição a decisão de rejeitar experiências, informações e dados de quaisquer áreas do conhecimento para o fim de proteger o meio natural.

Em virtude da constante necessidade de exploração da natureza, o Estado, mais especificamente por meio do arcabouço jurídico que dele se origina, tem o poder-dever de criar arranjos e mecanismos que visem à proteção do meio natural e à tutela de direitos que dele emergem, dando-se destaque ao direito fundamental previsto no art. 225 da CF/1988,<sup>388</sup> além de outros que lhe são consectários, a exemplo do direito à definição e manutenção de ETEPs.

Os ETEPs, como instrumentos jurídico-normativos, vão ao encontro da efetivação do direito à perpetuação de estado ecossistêmico capaz de suportar o fomento à sadia qualidade de vida e ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, o qual se volta a proporcionar existência digna. Manter ETEPs em condições inadequadas, visivelmente ineficazes ou que abalem a ineficiência do cumprimento da finalidade constitucional para a qual foram pensados implica inconstitucionalidade. Assim, o ditame constitucional não cessa com o cumprimento da delimitação dos espaços territoriais. Estes também devem ser especialmente protegidos.

---

<sup>384</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 41. No mesmo sentido, ver: COELHO, Fabrícia Lelis Naime de Almeida. O incentivo à moradia ambientalmente correta: o uso da energia renovável. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 180-198, jan./jun., 2014.

<sup>385</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 24.

<sup>386</sup> MORATO, Antônio Carlos. A proteção jurídica do bem ambiental. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. São Paulo, v. 9, p. 24, jan., 2002.

<sup>387</sup> Não basta a mera multidisciplinaridade na formação e aprimoramento do Direito Ambiental. Faz-se necessária a interdisciplinaridade, a qual consiste, segundo Iara Verocai Moreira, na “síntese das interações das diversas disciplinas”, ao referir-se especificamente ao Estudo de Impacto Ambiental. Ver: MOREIRA, Iara Verocai. Avaliação de impacto ambiental: instrumento de gestão. **Cadernos FUNDAÇÃO**. São Paulo, ano 9, n. 16, p. 54-63, 1989.

<sup>388</sup> CF/1988, art. 225, *caput*: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Conforme já exposto, entende-se que enquanto houver interferência humana no meio natural, com a intensidade com que se realiza, a rigor, não haverá equilíbrio ecológico. Assim, o *caput* do art. 225 da CF/1988 traduz-se no direito a condições ecologicamente suportáveis, ainda que em desequilíbrio, nas quais seja possível promoção de existência digna ao ser humano, o que indubitavelmente envolve saúde pública e desenvolvimento socioeconômico. A ideia presente no *caput* do art. 225, sob perspectiva realista, parece indicar o dever de o poder público e também da sociedade de garantir ao menos níveis de desequilíbrio ecológico que não inviabilizem a sobrevivência humana,<sup>389</sup> ainda que tão só em graus mínimos de dignidade.<sup>390</sup>

Sob perspectiva estritamente ecossistêmica, modificar (redução quantitativa e/ou aumento da inserção humana) e suprimir quaisquer áreas de vegetação originárias e/ou nativas, entre as quais as eventualmente protegidas pelos ETEPs, reduzem a capacidade de recuperação (resiliência) do meio natural, intensificando-se o desequilíbrio ecológico, o que, por sua vez, diminui a aptidão de dar suporte à existência humana digna. Salvaguardar a vegetação nativa protegida por certos ETEPs volta-se ao menos a resguardar níveis suportáveis do existente desequilíbrio ecológico.

O permissivo jurídico-normativo referente à possibilidade de modificação e supressão das áreas especialmente protegidas em geral, também expressamente previsto na CF/1988, ainda que vá factualmente de encontro à dimensão ecossistêmica do *caput* do art. 225 da CF/1988, não configura inconstitucionalidade. Tal conclusão justifica-se pelo fato de que na ordem jurídica brasileira não é possível a declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária.<sup>391</sup> Entretanto, para que as condutas (suprimir e modificar) não destoem da previsão constitucional, devem fundar-se necessariamente na efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento (propósito tácito, resultante de inferência lógico-sistemática de todo o conjunto normativo constitucional). Sendo assim, com base exclusivamente no *caput* do art. 225 e seu inciso III, § 1º, da CF/1988, conclui-se que o constituinte priorizou a dimensão ecossistêmica do desenvolvimento, desde que com isso não haja integral comprometimento das dimensões social e econômica.<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> Para Andréa Bulgakov Klock e Eduardo Cambi, “A problemática ambiental deve ser analisada sob uma perspectiva realista, ressaltando-se o seu caráter fundamental, que é servir de elemento biológico essencial à vida humana”. Ver: CAMBI, Eduardo; KLOCK, Andréa Bulgakov. Vulnerabilidade socioambiental. **Revista dos Tribunais**: RT, v. 99, n. 898, p. 49-62, ago. 2010.

<sup>390</sup> Para Jesus Gonzalez Peres, o valor da pessoa consiste em ser mais do que um mero existir, mas em ter domínio sobre a própria vida e esta superação e este domínio é a raiz da dignidade da pessoa. Ver: PEREZ, Jesus Gonzalez. **La dignidad de la persona**. Madrid: Civitas, 1968, p. 23.

<sup>391</sup> STF, ADI 815/DF. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 815/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Min. Moreira Alves. Brasília, DJ 10 maio 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em 15 abr. 2018.

<sup>392</sup> Segundo Miguel Reale, sob enfoque estritamente procedimental, “As normas representam o momento culminante de um processo que é, essencialmente, inseparável dos fatos que estão em sua origem [...] e dos valores ou fins que constituem a sua razão de ser, assim como dos motivos mediante os quais os valores e fins se atualizam”. Conferir: REALE, Miguel. Estrutura e fundamento da ordem jurídica. **Arquivos do Ministério da Justiça**. Rio de Janeiro, ano XXX, n. 125, p. 13-21, jan./mar., 1973.

## 3.2 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE: DIREITOS E DEVERES INTERGERACIONAIS

A função socioambiental da propriedade constitui relação jurídica complexa, misto de direitos e deveres, inclusive intergeracionais. Considerando-se tal premissa, procura-se: apontar a importância da proteção ambiental para a diretriz função social da propriedade, a indicar a natureza instrumental desta em relação ao paradigma do desenvolvimento sustentável; expor a necessária projeção da função socioambiental da propriedade sobre os bens em geral, inclusive os públicos (sob pena de responsabilidade estatal) e; ressaltar que os ETEPs, cujas espécies podem ser tanto de titularidade pública como privada, podem ser consideradas manifestações da função socioambiental da propriedade e, por conseguinte, da sustentabilidade do desenvolvimento.

### 3.2.1 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE: ARRANJO APTO À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A função social, conforme definição de Borges, designa atividade realizada no interesse não apenas do executor, mas, destacadamente, no interesse da sociedade em geral.<sup>393</sup> Assim, função social da propriedade significa que o titular do bem objeto da posse e/ou propriedade deve fazer uso do bem em prol não só de si, mas também em favor de toda a coletividade, ainda que indiretamente.

Vê-se que o princípio da função social da propriedade não se refere imediatamente ao bem em si, mas à aplicação que se dá a ele, aos benefícios sociais que por conta do emprego (uso e disposição) do bem se pode realizar.<sup>394</sup> É nesse sentido que o direito de propriedade no Brasil tem a função social como qualificação intrínseca.<sup>395</sup>

---

<sup>393</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999, p. 114.

<sup>394</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 142-143.

<sup>395</sup> Segundo Benjamin, quanto à função social, trata-se de “[...] princípio que se manifesta na estrutura do direito de propriedade, de que decorre que as interferências causadas na propriedade pelo princípio da função social são algo absolutamente diverso dos seus limites externos, pois são ‘limitações’ que surgem com o próprio direito, sendo-lhe intrínsecas e contemporâneas” (grifos do autor). Ver: BENJAMIN, Antônio Herman V. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. **Revista da ESMAPE**, Recife, v. 2, n. 5, jul./ago., p. 33-67, 1997.

No passado, entendia-se que o direito de propriedade envolvia tão somente o dever de não fazer, não causar prejuízo a terceiros em razão do uso, fruição e disposição do bem. Sob este aspecto, permitia-se ao proprietário utilizar o bem como lhe aprouvesse, com total liberdade de conduta,<sup>396</sup> desde que não violasse direitos de vizinhos, por exemplo. O uso que se dava ao bem, segundo este entendimento, independia, a rigor, da natureza funcional do próprio bem, pois o único fator de limitação consistia em não violar direito alheio.

Atualmente, consoante já mencionado, ao direito de propriedade não se atribui um fim apenas particularizado ou exclusivista. Dá-se a ele caráter social, em vista do incremento do dever constitucional e legal de o titular do bem beneficiar, mediante uso, fruição e disposição do bem, não apenas a si, mas a toda a coletividade de pessoas.<sup>397</sup> Trata-se de obrigação não somente de não fazer, como se entendia anteriormente, mas também de fazer, ou melhor, de proporcionar. De tornar o uso, fruição e disposição do bem, na medida do possível (natureza do bem e possibilidades fático-jurídicas) útil, beneficiando à sociedade em geral, ainda que – naturalmente – em proporções distintas.

Sob a diretriz sustentabilidade do desenvolvimento, à função social da propriedade atribuiu-se dimensão ambiental. Tal função, sob a perspectiva ecológica, volta-se à manutenção e promoção – econômica, social e ecossistêmica – do desenvolvimento. Assim, para o ordenamento jurídico brasileiro, a função socioambiental da propriedade encontra-se atrelada ao desenvolvimento sustentável.<sup>398</sup> Desta feita, além das obrigações de cunho individual, os deveres voltados à utilidade social dos bens devem irremediavelmente basear-se no cumprimento do desenvolvimento sustentável,<sup>399</sup> o que forçosamente

---

<sup>396</sup> MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun., 2000.

<sup>397</sup> “A função social da propriedade, [...] carece de uma definição. Apontam-se os valores, os ideais, os atributos a serem observados; no entanto, seu conceito continua aberto e obscuro. É possível resumi-lo a um instrumento de relativização do direito subjetivo do direito público, atribuindo aos direitos de usar, gozar e dispor um dever de direcionar a propriedade também para a satisfação dos interesses coletivos, [...]”. Ver: FONSECA, Jaquiel Robimson Hammes da. **A exigência de manutenção da área de reserva legal na transformação da propriedade rural em urbana**. Unimar, Marília, 2011, Dissertação ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 165 p.

<sup>398</sup> MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, Thiago Lemos. Função Social da Propriedade: A Constituição Econômica e o Desenvolvimento Sustentável. **Rev. Fac. Dir. UFG**, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 41-56, jul./dez., 2014.

<sup>399</sup> De acordo com Demétrius Coelho Souza, “[...] o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar, econômica, social, cultural e politicamente, como bem determina o § 1º do art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento”. Ver: SOUZA, Demétrius Coelho. A função socioambiental da propriedade como condição necessária para o desenvolvimento sustentável. **Revista jurídica da UniFil**, Londrina, Ano V, n. 5, p. 13-24, 2008.

envolve simultaneamente dimensões social, econômica e ecossistêmica.<sup>400</sup> Assim, criou-se nova atribuição de cunho social ao uso, fruição e disposição do bem pelo seu possuidor, detentor e proprietário, à qual se nomina função socioambiental da propriedade, um dos arranjos jurídicos que expressa a necessidade de cumprimento do direito difuso ao desenvolvimento sustentável.<sup>401</sup>

Observa-se, pois, que o direito de propriedade cede espaço aos deveres que dele emergem. E como o fim maior da função socioambiental da propriedade é o cumprimento de direitos intergeracionais, destacadamente os relativos à defesa dos meios ambientes, o direito de propriedade qualificado pela função socioambiental também deve estar envolto também pela ideia de dever intergeracional. Nesse sentido, o direito de propriedade corresponde a um dever.

Quando da análise do princípio da função social da propriedade, deve-se salientar o direito difuso e intergeracional relativo aos benefícios socioambientais que do uso e disposição dos bens em geral se impõem a seus titulares. A sociedade tem direito de que os elementos da natureza sejam protegidos e de que sua exploração leve a constantes benefícios socioeconômicos, o que logicamente envolve sustentabilidade do desenvolvimento por meio do suporte ecossistêmico.<sup>402</sup> Nesta medida, o direito de propriedade não é fim, mas meio, arranjo jurídico voltado à criação e manutenção do desenvolvimento socioeconômico em termos amplos.<sup>403</sup>

---

<sup>400</sup> Desenvolvimento sustentável detém uma grande gama de dimensões. Autores como Ignacy Sachs destacam os seguintes: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política (nacional) e política (internacional). Ver: SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Ideias Sustentáveis. STROB, Paula Yone, (org.). Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

<sup>401</sup> Para Loureiro e Azaziel, “O termo socioambiental foi criado para tentar pensar a unidade entre o social e o natural [...]”. Ver: LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcus. Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental. Disponível em: [http://sigamweb01.eastus2.cloudapp.azure.com/sigam3/Repositorio/472/Documentos/Mural\\_Planos-deFiscalizacao/FormacaoSocioambiental/Referencias/Areas%20protegidas%20e%20inclusao%20social.pdf](http://sigamweb01.eastus2.cloudapp.azure.com/sigam3/Repositorio/472/Documentos/Mural_Planos-deFiscalizacao/FormacaoSocioambiental/Referencias/Areas%20protegidas%20e%20inclusao%20social.pdf). Acesso em 18 dez. 2017.

<sup>402</sup> Quanto à qualidade do meio ambiente natural, ainda que indeterminada, minimamente indispensável à consecução e manutenção de vida digna e bem-estar social, observe-se o Princípio 1 da Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano em 1972: “O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente [...]”. Ver: SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 30 mar. 2018.

<sup>403</sup> MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, Thiago Lemos. Função Social da Propriedade: A Constituição Econômica e o Desenvolvimento Sustentável. **Rev. Fac. Dir. UFG**, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 41-56, jul./dez., 2014.

Diretrizes protetivas dos recursos ambientais encontram-se descritas nos títulos “Ordem Social” e “Ordem Econômica” constantes na CF/1988, a indicar a estreita relação entre a natureza e o desenvolvimento socioeconômico, configurando-se também este, por sua vez, direito social fundamental.<sup>404</sup> Isto posto, a dinâmica econômica envolve a promoção de existência digna – com destaque para o implemento das bases materiais que lhe dão sustentáculo.<sup>405</sup> Em termos amplos, trata-se inclusive do dever de adequadamente usar e proteger os elementos naturais, pois fontes esgotáveis de recursos econômicos.<sup>406</sup>

A garantia de existência digna aos indivíduos exige simultaneamente promoção de saúde pública e sustentabilidade da economia. Para isso, entre outros fatores, deve-se explorar os elementos naturais de maneira racional, adequada, cautelosa e diligente.<sup>407</sup> Para possibilitar existência humana em condições qualitativamente mínimas de sobrevivência, não se exige apenas preservar, mas também conservar.<sup>408</sup> Portanto, assegurar a sustentação da possibilidade de bem-estar do ser humano no contexto dos modelos de desenvolvimento econômico e social implementados, requer exploração não predatória dos elementos da natureza.

As normas que tutelam o meio natural não afrontam o desenvolvimento socioeconômico, muito menos o direito de propriedade, pois proteger o meio natural e, por conseguinte, garantir a existência de recursos ambientais, implica necessariamente tutelar, antes de tudo, a matéria prima imprescindível à produção de bens diretamente relaciona-

---

<sup>404</sup> Sobre a importância do desenvolvimento socioeconômico para a efetivação do propósito de existência digna, veja-se o Princípio 8 da Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano em 1972: “O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”. Ver: SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 30 mar. 2018.

<sup>405</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental. **Rev. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 9, n. 13, p. 322-354, jan./dez., 2011.

<sup>406</sup> MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 88.

<sup>407</sup> Quanto às diretrizes prevenção/precaução, o Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prescreve: Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. “Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Ver: ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em 30 mar. 2018.

<sup>408</sup> Conservacionismo é um movimento ambiental nascido no século XIX, que defende a ingerência do homem na natureza, porém de maneira racional e não predatória. Ver: FRANCO, José Luiz de Andrade. *Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras*. SILVA, Luiz Sérgio Duarte (org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: UFG, 2000, p. 8-9.



dos à dinâmica econômica mundial.<sup>409</sup> Nesse sentido, defender o meio natural significa promover o sustento dos modelos de desenvolvimento socioeconômicos. Tutelar, inclusive via disposição adequada dos elementos naturais, inclusive os encontrados sob o domínio privado, são comportamentos exigidos na CF/1988, para o fim de que não haja perda do potencial produtivo do próprio objeto do direito de propriedade.<sup>410</sup>

Entender contraditórias a proposta de defesa do meio natural com a promoção da dinâmica econômica sob o enfoque do paradigma do desenvolvimento sustentável atrela-se a duas possíveis razões: i) má compreensão do próprio conceito de propriedade na ordem jurídica brasileira; ou ii) entendendo-o adequadamente, abusar-se do direito de propriedade. Tendo por base a ideia de equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento sustentável, a proteção dos elementos naturais vai de encontro tão só ao crescimento econômico imediatista e exclusivista; não ao desenvolvimento socioeconômico.

Do titular dos bens em geral exige-se uso e proteção adequados. Sem embargo do que mencionado, tal condicionamento jurídico-normativo não se propõe a limitar uso e gozo do bem, muito menos a atividade economicamente produtiva, pois na conformidade do princípio da sustentabilidade do desenvolvimento adotado no Brasil, a referida atividade é fundamental.<sup>411</sup> Propõe-se, de forma geral, a manter a estrutura geral do modelo de produção, desde que apta a promover dignidade humana.<sup>412</sup>

### 3.2.2 APLICAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL AOS BENS EM GERAL

A CF/1988 não distingue modalidades ou espécies de bens aos quais seu titular deve efetivamente promover função socioambiental. Assim, o titular de quaisquer bens deve lhes dar utilidade socioambiental. Aplica-se a bens móveis e imóveis, de consumo e de produção, bens privados e públicos, ou seja, aos bens em geral.<sup>413</sup> O *caput* do art. 5º da CF/1988 apregoa expressamente a inviolabilidade do direito à propriedade em geral, enquanto os incisos XXII e XXIII referem-se à função social da propriedade em geral, devendo ser lidos de forma combinada. Sob o ponto de vista técnico-jurídico, seria suficiente menção somente ao inciso XXIII, que por si só consagra o direito, o qual já envolve a finalidade socioeconômica.

<sup>409</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul, v. 8, n. 2, p. 103-120, 2018.

<sup>410</sup> BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999, p. 114.

<sup>411</sup> Art. 1º, IV c/c art. Art. 3º, II, ambos da CF/1988.

<sup>412</sup> ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Degradação Ambiental e Teoria Econômica: Algumas reflexões sobre uma “Economia dos Ecossistemas”. **Revista Economia A**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 3-26, jan./abr., 2011.

<sup>413</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 73-75.

Atribuir a função socioambiental aos bens em geral, independentemente de seu fim econômico, quer significar não exclusivamente visar a benefícios sociais diretos, porquanto, a depender das espécies de bens, seu uso e disposição regular (consumo e descarte adequado de eventuais resíduos),<sup>414</sup> e na conformidade de sua constituição estrutural e finalidade original, são suficientes para configurar o cumprimento do propósito socioambiental. Neste caso, o benefício socioambiental dado ao bem, na melhor hipótese, é indireto, consumando-se quando do cumprimento da finalidade para a qual fora criado bem. Assim, o art. 170, III da CF/1988 não se refere apenas à propriedade de bens de produção,<sup>415</sup> mas, em geral, à titularidade de quaisquer bens, inclusive os ETEPs, porquanto componentes dos mais diversos ambientes.

A função socioambiental da propriedade, em última *ratio*, visa ao cumprimento do que previsto no art. 3º da CF/1988. Assim, caso o titular da propriedade (inclusive o poder público) não promova, ainda que indiretamente, ganhos sociais com o uso ou disposição de seus bens, configura-se abuso do direito de propriedade. Quanto aos bens públicos, especificamente, mesmo antes da expressa disposição da função social da propriedade; do Estado, tacitamente, já se exigia a efetiva destinação social do uso e disposição de seus bens.

A importância da aplicação do princípio da função socioambiental da propriedade em relação ao bem público – entre os quais várias espécies e modalidades de ETEPs –<sup>416</sup> acentua-se quando da possibilidade de responsabilidade estatal por conduta omissiva e/ou comissiva (desvio) quanto ao dever de manutenção regular e funcionalidade dos bens públicos. Assim, o Estado deve responder quando não der a seus bens a devida funcionalidade social.<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Para aprender Direito - 14.** Direito Ambiental. São Paulo: Barros, Fischer e Associados, 2010, p. 41.

<sup>415</sup> Eros Grau afirma que a função social consagrada no art. 170 da Constituição é função social tão só dos bens de produção. GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 52.

<sup>416</sup> A definição e manutenção de ETEPs estão atreladas à ideia de continuidade e integridade ambiental original (ubiquidade ambiental) para fins de preservação da biodiversidade e de manutenção dos processos ecológicos em geral. Sendo assim, a inclusão dos imóveis rurais públicos como objetos dos referidos Espaços é uma realidade.

A necessidade de equilíbrio ecossistêmico é imune a distinções de titularidade de porções da natureza, senão veja-se, a título exemplificativo, o que dispõem, respectivamente, o *caput* do art. 12 e o art. 17, *caput*, da Lei nº 12.651/2012 sobre especificamente as ARLs: “A Reserva Legal deve ser conservada [...] pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado” e “[...] **todo imóvel rural** deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, [...]” (Grifos nossos).

<sup>417</sup> Casos em que cabíveis ações populares, ações civis públicas, inclusive para fins de aplicação das penas previstas para atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, os bens públicos em geral devem ser utilizados eficientemente a fim de serem os mais úteis possível à população.<sup>418</sup> Certo é que não basta a titularidade estatal para que se verifique o cumprimento da função socioambiental dos bens públicos, devendo o Estado extrair do bem seu potencial máximo relativo aos benefícios sociais possíveis de efetivação.

A par do dever estatal de dar a máxima efetividade possível à utilidade dos bens dos quais é titular, para o fim de dar cumprimento à função socioambiental da propriedade, ainda deve o poder público viabilizar e exigir adequado uso, fruição e disposição dos bens privados por seus titulares. Portanto, cabe ao poder público, quanto aos bens privados, o poder-dever de não criar obstáculos a seu uso, fruição e disposição voltados a criar benefícios à sociedade, mas também estimular, facilitar e viabilizar o cumprimento da finalidade socioambiental da propriedade particular. Nesse sentido, dispõe o art. 2º, § 1º da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra) que “A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: [...] c) assegura a conservação dos recursos naturais”, enquanto o § 1º do art. 1.228 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) prescreve o seguinte:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.<sup>419</sup>

A partir da constitucionalização do regime da propriedade, a função socioambiental da propriedade tanto é direito individual como social; tanto é dever do indivíduo, como do poder público e de toda a sociedade indistintamente.<sup>420</sup> Nesse cenário, reconhece-se ser a propriedade geradora de relação jurídica complexa.

Relação jurídica é um liame concebido pelo ordenamento que vincula pessoas ou grupos de pessoas com a atribuição de poderes e de deveres. Na relação de direito real, o proprietário detém direito subjetivo de exigir dos não-proprietários um dever genérico de abstenção, como decorrência da garantia de propriedade (art. 5º, XXII, CF/1988).

---

<sup>418</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado, IDPB**. Salvador. n. 6, abril/mai./jun., 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 11 dez. 2017.

<sup>419</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em 13 dez. 2018.

<sup>420</sup> Segundo Antônio Herman de Vasconcelos Benjamin, verificou-se uma “alteração radical do paradigma da exploração econômica dos chamados bens ambientais”, passando o regime de propriedade “do direito pleno de explorar, respeitado o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicas”. Ver: BENJAMIN, Antonio Herman de V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 2ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 72.

Todavia, a coletividade é titular do direito subjetivo difuso de que o proprietário promova utilidade socioambiental ao bem, à luz do art. 5º, XXIII, da CF/1988. Nesse cenário, a função socioambiental manifesta um complexo de direitos, deveres, obrigações, encargos, limitações e estímulos indicativos do direito de propriedade.<sup>421</sup> Assim, ao mesmo tempo em que é dever do titular de direitos sobre certo bem dar efetivamente a ele utilidade que proporcione benefícios socioambientais, é direito de toda a sociedade indistintamente que tal função seja realizada.

### 3.2.3 ETEP: ARRANJO INSTRUMENTAL DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Quanto à proteção ecológica como dever do Estado e da sociedade, há responsabilidade social para com os interesses coletivos, especificamente em relação à proteção dos meios ambientes, visto tratar-se de direito difuso. Logo, especialmente quanto ao objeto meio natural, a função socioambiental versa ora sobre o meio assim entendido na sua acepção difusa (interesse de toda a sociedade), independente dos elementos que o integram, ora sobre os seus elementos essenciais em particular (lago, montanha, um ecossistema isolado etc.). O interesse difuso, quanto ao direito constante do art. 225 da CF/1988, corolário do direito à vida da pessoa humana,<sup>422</sup> consiste na expectativa do indivíduo e da sociedade em geral na manutenção de meios ambientes que ecologicamente deem sustentáculo econômico à sociedade e não comprometam a saúde pública.

Observa-se que além da função ecossistêmica dos ETEPs, de titularidade privada e pública, tais áreas devem atender simultaneamente a dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável. As ARLs, por exemplo, além de visarem especificamente à conservação protetiva do meio natural, harmonicamente, vão ao encontro de políticas dirigidas à diminuição das desigualdades sociais mediante a valorização do trabalho, tendo por fim assegurar existência digna a todos (art. 170 da CF/1988).

Via ETEPs, protege-se diretamente porções de microbens ambientais e, indiretamente, o macrobem. Não há outra forma de tutelar este sem o resguardo daqueles (seus elementos essenciais) individualmente. Em função da premente necessidade de conservar elementos da natureza essenciais à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*, CF/1988), além do propósito de manutenção da dinâmica econômica (art. 170, VI, CF/1988) – também dependente dos elementos naturais como fontes de recursos – os ETEPs são ferramentas que visam imediatamente à promoção de existência de vida digna (contexto cultural atinente à dinâmica social e econômica).

---

<sup>421</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Direitos Reais. Rev. ampl. e atual., v. 5. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 320/321.

<sup>422</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 137.

A permanência dos ETEPs acaba por lembrar, considerando-se as devidas proporções e peculiaridades de cada modalidade dos espaços protegidos, a integridade do que um dia foi o meio natural original ou primário. Ainda que a supressão e a alteração redutora de suas (ETEPs) vocações possam ocorrer excepcionalmente para fins de desenvolvimento, as razões para resistir à eliminação de áreas de vegetação nativa, por exemplo, confirmam a devastação, ainda que lícita, dos elementos naturais, isto é, a exceção deve confirmar a regra.

Se ser ubíquo é deter inteireza – manifestando-se o todo por meio da presença de suas partes essenciais em quaisquer lugares simultaneamente – definir e manter ETEPs num cenário geral de constante eliminação da natureza pelo ser humano, confirma o que já se perdeu em âmbito geral: o equilíbrio ecossistêmico.

### 3.3 SUPRESSÃO E ALTERAÇÃO REDUTORA DAS FUNÇÕES ECOLÓGICAS DOS ETEPs: RETROCESSO DA DIMENSÃO ECOSSISTÊMICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Cuida-se da possibilidade de aplicação do princípio vedação ao retrocesso ou regresso ambiental quando da supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs, ainda que em nome da promoção do desenvolvimento sustentável. Para isso: primeiramente conceitua-se o princípio do não regresso, expondo sua função como instrumento limitador da atuação estatal; em seguida, expõem-se possíveis exemplos de condutas regressivas em face do dever de tutela ambiental, além da dificuldade de verificação de regresso em medidas tomadas pelo poder público num cenário de instabilidade socioeconômica e; por último, alerta-se para a necessidade de identificar-se via critérios objetivos o princípio de não retrocesso, a fim de verificar sua possível aplicação em face de condutas, em tese, comprometedoras apenas da dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável.

#### 3.3.1 DIREITO AO NÃO RETROCESSO: BALIZADOR DOS DEVERES ESTATAIS

A diretriz vedação ao retrocesso, também conhecida como não regresso destina-se a parametrizar toda e qualquer conduta estatal cujo objeto seja o bem-estar social, razão por excelência da existência do Estado. Até mesmo antes da roupagem jurídica que envolve o não retrocesso, fornecedor de seu caráter de diretriz, pode-se inferi-lo do geral propósito lógico de manter-se constantemente em progresso e aperfeiçoamento. Posições que presumidamente deseja-se naturalmente atingir quando da efetivação de quaisquer condutas e atividades no que tange aos fins que lhes são correspondentes.

Na seara jurídica, o dever de não regresso destina-se comumente ao implemento de direitos fundamentais, tanto individuais como sociais, tendo como destinatário o poder público em geral. Sob perspectiva lógico-racional, não atuar de maneira retrógrada baliza a liberdade de atuação não só do administrador público, como também do legislador e, inclusive, do Poder Judiciário.<sup>423</sup> Assim, retroceder significa reduzir ou até mesmo negligenciar a efetivação de direitos e garantias constitucionais (formais e materiais),<sup>424</sup> o que pode ocorrer até mesmo mediante interpretações redutoras de benefícios que, em geral, por meio da norma constitucional pretende-se alcançar. Chega-se a tal conclusão em razão de que a todos os agentes estatais, tendo por parâmetro as normas constitucionais originárias,<sup>425</sup> são vedadas decisões e condutas (ativas e passivas) que suprimam e/ou restrinjam quaisquer direitos constitucionais, entre os quais os sociais.

A aplicação da teoria da vedação ao retrocesso como princípio autônomo, ainda que seu conceito não se encontre ainda muito bem delineado,<sup>426</sup> já pode ser observada na doutrina e jurisprudência pátrias. De forma geral, a literalidade da diretriz proibição do retrocesso implica na vedação de qualquer restrição e/ou supressão de direitos reconhecidos como, por exemplo, o constante do art. 225 da CF/1988 (permanência de condições ecossistêmicas aptas a viabilizar, por sua parte, existência digna ao ser humano). Disto resulta a possibilidade jurídico-formal de resistir com fulcro no princípio do não retrocesso a quaisquer medidas do poder público tendentes a fragilizar ou exaurir direitos constitucionais, entre os quais, destacadamente, os designados como normas constitucionais programáticas.<sup>427</sup>

<sup>423</sup> “A proibição de retrocesso ergue-se em face da atuação do Estado, nas suas várias feições. [...] no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária, deve restar clara a noção de que sobre qualquer medida [estatal] que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos socioambientais recai a [...] inconstitucionalidade”. Ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>424</sup> A vedação ao retrocesso tem por escopo “[...] preservar o **bloco normativo – constitucional e infra-constitucional** – já construído e consolidado no ordenamento jurídico, especialmente naquilo em que objetiva assegurar a fruição dos direitos fundamentais [...]” (grifos nossos). Ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria socioambiental. **Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação**. STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 9-49.

<sup>425</sup> Sarlet e Fensterseifer entendem que a proibição de retrocesso diz respeito a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador, **tanto no âmbito constitucional** quanto no infraconstitucional, mas também proteção em face do Estado-administrador (grifos nossos). Ver: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria socioambiental. In: **Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação**. STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). Caxias do Sul: Educs, 2011, p. 9-49.

<sup>426</sup> A necessidade de completa incorporação da diretriz da vedação ao retrocesso é urgente visto que “[...] parte das medidas que resultam na supressão e diminuição de direitos sociais ocorre sem que ocorra uma alteração do texto constitucional, sem que se verifique a violação de direitos adquiridos ou mesmo sem que se trate de medidas tipicamente retroativas”. Ver: SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. **Revista TST, Brasília**, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set., 2009.

<sup>427</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. **Revista TST, Brasília**, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set., 2009.

Quanto especificamente à atuação do legislador infraconstitucional, a proibição do retrocesso parece relacionar-se à eficácia negativa das normas constitucionais.<sup>428</sup> Nesse sentido, Barroso afirma que “[...] se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido”.<sup>429</sup>

Relativamente às condutas sobre as quais recai a análise da diretriz vedação à não regressão, nada mais importante do que identificar e apreciar as medidas voltadas a instrumentalizá-las, porquanto se sabe que de todo arranjo e instituto jurídico exigem-se eficácia e eficiência. Sendo assim, a ideia de retrocesso pode ocorrer tanto mediante puro e simples comprometimento da força coativa da norma que prevê um arranjo instrumental, como quando se retira ou dificulta o sancionamento de condutas infratoras,<sup>430</sup> como por meio do aumento dos custos de sua implementação, o que dificulta ou inviabiliza sua aplicação ou; diretamente, mediante o cancelamento ou revogação do próprio direito.

Os mais diversos instrumentais a serem empregados na realização dos fins estatais, entre os quais os arranjos jurídicos, engenhos dos trabalhos de cientistas, legisladores, administradores públicos e julgadores devem ser aqueles que mais eficientemente promovam o fim social para o qual foram criados. Optar, por óbvio considerando-se o que disponível e viável, inclusive economicamente, por meios sabidamente ineficazes ou menos eficientes também indica violação da ideia de não regressão. Não se trata de argumento situado tão somente no plano ético ou estritamente moral, mas até mesmo nos planos destacadamente político e normativo das escolhas, a envolver planos e projetos, para a promoção do bem-estar social.<sup>431</sup>

---

<sup>428</sup> As normas constitucionais que reconhecem direitos sociais de caráter positivo implicam uma proibição de retrocesso, já que “[...] uma vez dada satisfação ao direito, este se transforma, nessa medida, em direito negativo, ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele”. Ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 131.

<sup>429</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 158.

<sup>430</sup> BENJAMIN. Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 55-72, 2012.

<sup>431</sup> AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 207-246, 2012.

### 3.3.2 RETROCESSO AMBIENTAL: VERIFICAÇÃO EM CONDIÇÕES DÍSPARES DE DESENVOLVIMENTO

Referindo-se aos direitos sociais, mais especificamente aos relativos à tutela dos meios ambientes, o direito ao não retrocesso consolida-se como princípio geral do Direito Ambiental.<sup>432</sup> Para alguns, significa basicamente a garantia de manutenção de níveis mínimos, quantitativa e qualitativamente, dos meios ambientes<sup>433</sup> aptos a promover e manter a sustentabilidade do desenvolvimento. Nesse cenário, vedação ao retrocesso, imprescindivelmente envolve isoladamente e em conjunto com outras estratégias, manter existentes certas porções da natureza e de seus elementos ecossistêmicos. Entretanto, proporcionar existência digna ao ser humano, sob a perspectiva do Direito Ambiental, vai além da mera definição e tutela de quantitativo natural, espreado-se simultaneamente sobre dimensões sociais e econômicas.

No que tange ao cumprimento do direito social ao desenvolvimento sustentável, por exemplo, a verificação de eventual violação da diretriz vedação ao retrocesso torna-se extremamente complexa em função da dificuldade de concretização prática do próprio direito social, o qual exige simultaneamente: i) conduta estatal coordenada e articulada em todas as searas; ii) promoção de efeitos práticos benéficos a mais de uma geração (gerações presente e futura); iii) efetivação de equilíbrio entre diversas dimensões (ecossistêmica, social e econômica) cujos valores imediatos, num cenário de constante estímulo a ininterrupto crescimento econômico, por vezes excluem-se entre si.

Observando-se isoladamente o último objetivo (equilíbrio entre as dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento), para fins de constatação da violação do dever de não regressão, bastaria em tese demonstrar-se que certa conduta estatal privilegia desarrazoadamente<sup>434</sup> ao menos uma dimensão mais do que qualquer outra. Porém, tal análise não é tão simples, dado que certas variáveis circunstanciais fáticas (fragilidade econômica, por exemplo) podem ser capazes de justificar legitimamente decisões estatais que somente em tese expressariam retrocesso no que tange às demais dimensões do direito ao desenvolvimento sustentável.

---

<sup>432</sup> “[...] não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente”. Ver: PRIEUR, Michel. O princípio de “não regressão” em Direito Ambiental existe, eu o encontrei. Michel Prieur e José Antônio Tietzmann e Silva (Orgs.). **Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável. Programa em Direito e Meio Ambiente – PDMA**. Ed. PUC Goiás, Goiânia, v. 2, p. 19-46, 2012.

<sup>433</sup> Para Carlos Alberto Molinaro, “[...] o Direito Ambiental tem como objetivo proteger, promover e evitar a deterioração do ambiente, devendo assim restringir o retrocesso [...]”. Ver: MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 68.

<sup>434</sup> Sobre os valores legítimos e circunstanciais justificadores do emprego da razoabilidade para a tomada de decisões, públicas e privadas, ver: STEINMETZ, Wilson. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 69.



Fatores sociais passam a exigir conduta ativa do Estado brasileiro, o qual se caracteriza como forte agente de intervenção nas relações jurídicas cotidianas. Porém, fatores como a opção econômica voltada à criação artificial da necessidade de consumo, por exemplo, podem revelar sinais de retração do padrão protetivo estatal.<sup>435</sup> Na mesma toada, segundo Godoy e Wolkmer, para fins de análise de validade de certas condutas estatais no que tange à diretriz vedação ao retrocesso, deve estar evidente a relação entre a referida diretriz e a escolha do modelo de desenvolvimento socioeconômico feita pelo país.<sup>436</sup>

Exige-se, para aferição do dever de não regressão de medidas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, entre outras, considerar os distintos contextos socioeconômicos<sup>437</sup> em que podem ser implementadas, indicando a necessidade de ponderar-se princípios, até mesmo quando da edição de leis regulamentadoras de direitos constantes na CF/1988, quando estes se encontram em certa oposição,<sup>438</sup> não obstante a legitimação constitucional dos direitos em apreço.

Continuando com o direito ao desenvolvimento sustentável como exemplo, além das condições valorativas e circunstanciais como variáveis a serem consideradas para apreciação do dever estatal de não retrocesso, Leite e Melo apontam que inexiste retrocesso quando se adotam medidas de compensação adequadas às intervenções ambientais com impactos negativos, sobretudo quando as compensações contribuem para a melhoria do meio ambiente.<sup>439</sup> Em outras palavras, em certos casos, ainda que haja imediato retrocesso factual no que tange à dimensão ecossistêmica, não se deve entender violação ao dever jurídico estatal de não retroceder quando medidas voltadas a compensar “lesões” à natureza são efetivamente implementadas. No mesmo sentido, ao referir-se especificamente ao controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário com base na diretriz vedação ao retrocesso, Barroso afirma que o que “[...] se pode exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos [...], sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente [...]”.<sup>440</sup>

<sup>435</sup> DIAS, Eduardo Rocha; LEITÃO, André Studart; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da. Retração, Progressão, Expansão e Retrocesso: O Caminho Hírido Para Um Sistema De Proteção Social Sustentável. **Revista Opinião Jurídica, Unichristus**. Fortaleza, Ano 13, n. 17, p. 47-66, jan./dez., 2015.

<sup>436</sup> GODOY, André Vanoni de; WOLKMER, Maria de Fátima. O desafio do desenvolvimento em face da proibição de retrocesso ambiental. **Revista Direito e Democracia**. Canoas. v. 15, n. 12, p. 38-49, jul./dez. 2014.

<sup>437</sup> GODOY, André Vanoni de; WOLKMER, Maria de Fátima. O desafio do desenvolvimento em face da proibição de retrocesso ambiental. **Revista Direito e Democracia**. Canoas. V. 15, n. 12, p. 38-49, jul./dez. 2014.

<sup>438</sup> GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001, p. 64.

<sup>439</sup> LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Sequência**, n. 55, p. 195-218, dez. 2007. Disponível em: [periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15053/13724](http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15053/13724). Acesso em 23 ago. 2018.

<sup>440</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 379-380.

### 3.3.3 VEDAÇÃO AO RETROCESSO EM FACE DA LIMITAÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS AMBIENTAIS

De maneira geral, quanto tão só à dimensão ecossistêmica da proteção ambiental e sob perspectiva estritamente lógico-racional, podem-se considerar, por exemplo, como retrocessos: i) fragilização das normas de proteção do meio natural, tanto por razões de escassez do arsenal normativo como em função da edição de grande quantidade, o que eleva sobremaneira o risco de contradições entre si, visto promoverem embora de maneiras distintas, insegurança jurídica quanto ao propósito protetivo; ii) em função de crises econômicas, favorecimento de discursos voltados à diminuição dos deveres jurídicos no âmbito do meio natural, pois seriam limitadores e/ou redutores do desenvolvimento e, pois, do combate à pobreza; iii) fragilização das regras procedimentais, diminuindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público, sob o argumento de favorecer a celeridade aos procedimentos;<sup>441</sup> iv) extinguir ou reduzir o exercício da atividade fiscalizatória do poder público; v) extinção da punibilidade via anistia, por exemplo, de crimes ambientais;<sup>442</sup> vi) renunciar a obrigações civis relativas à recuperação e restauração de áreas irregularmente desmatadas etc.<sup>443</sup>

Violações ao dever de não retroceder, continuando com a “dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável” como referência, podem manifestar-se de formas variadas. Um modo não tão perceptível se configura mediante o esvaziamento ou fragilização das normas de previsão de direitos e deveres instrumentais, entre os quais os arranjos de atuação do Direito Ambiental (EIA, responsabilidade objetiva, *in dubio pro natura* e outros). Noutro aspecto, já de maneira evidente, ainda em relação a direitos instrumentais, pode dar-se através da supressão de ETEPs ou de alteração redutora de sua capacidade funcional, por exemplo.<sup>444</sup>

<sup>441</sup> PRIEUR, Michel. O princípio de “não regressão” em Direito Ambiental existe, eu o encontrei. Michel Prieur e José Antônio Tietzmann e Silva (Orgs.). **Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável. Programa em Direito e Meio Ambiente – PDMA**. Ed. PUC Goiás, Goiânia, v. 2, p. 19-46, 2012.

<sup>442</sup> A título de exemplo, citam-se os arts. 17, § 3º; 59, §§ 4º e 5º e art. 60 da Lei nº 12.651/2012, os quais em geral suspendem fiscalizações e eliminam alguns de seus efeitos, entre os quais a punição; principalmente por meio da criação de anistia.

Sobre a análise dos dispositivos supramencionados, quando da apreciação do mérito da ADI nº 4.902/DF, o STF entendeu constitucionais o § 3º do art. 17 e o art. 60; deu interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §§ 4º e 5º do Código Florestal, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.902/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 8 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355128>. Acesso em 2 fev. 2019.

<sup>443</sup> Exemplificativamente, cita-se o art. 67 da Lei nº 12.651/2012, o qual desonera o poluidor do dever de restaurar ARLs. Porém, declarado constitucional pelo STF quando da análise do mérito da ADI nº 4.902/DF.

<sup>444</sup> BENJAMIN. Antônio Herman. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 55-72, 2012.

Na prática, o recuo na defesa do meio natural pode manifestar-se inclusive tanto através de medidas diretas de supressão de ETEPs, pois implicam eliminação dos benefícios ecossistêmicos que os Espaços proporcionam ou via fragilização indireta do direito tutelado,<sup>445</sup> como por exemplo a alteração que reduz suas funções ecossistêmicas.<sup>446</sup> já que *a priori* falar de tutela dos elementos naturais significa necessariamente manter intactas porções da natureza original e/ou nativas. No mesmo sentido, Chacón afirma que não retroceder em matéria ambiental significa não comprometer os padrões de proteção já adquiridos, não flexibilizar as regulamentações protetivas existentes de maneira que impliquem redução ou diminuição do nível de proteção já estabelecido, não reduzir o patrimônio ecossistêmico, necessário à efetivação do equilíbrio ecológico, direito das atuais gerações e também das futuras (tradução nossa).<sup>447</sup>

A realização do direito fundamental à sadia qualidade de vida depende de quantidade e qualidade de material ambiental natural (solo agricultável, ar com certo nível de pureza, água potável etc.). Sendo assim, não retroceder, principalmente quanto a condutas que possam comprometer níveis existenciais de sobrevivência e qualidade de vida, requer dever estatal de não somente não violar, mas também condutas ativas.

---

<sup>445</sup> CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. O princípio de “não regressão” nas dimensões da sustentabilidade. **Revista Direito. Unidavi**. Disponível em: <http://www.revistadireito.unidavi.edu.br/edicoes-anteriores/revista-6-junho-2014/oprincipiodenaoregressaonasdimensoesdasustentabilidade>. Acesso em 26 maio 2018.

<sup>446</sup> Exemplos de normas violadoras da vedação ao retrocesso ecossistêmico, no caso, mediante autorização legal de alteração redutora da capacidade de os ETEPs continuarem proporcionando os efeitos que justificaram sua criação, encontram-se nos seguintes dispositivos da Lei nº 12.651/2012: arts. 3º, XIX; 4º, I; 5º; 11 e 62.

Deve-se mencionar que o STF, quando da apreciação do mérito da ADI nº 4903/DF, assim decidiu: reconheceu a constitucionalidade do art. 3º, XIX, e, por arrastamento, do art. 4º, I; a constitucionalidade dos arts. 5º, 11 e 62. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.903/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 6 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>. Acesso em 5 jan. 2019.

<sup>447</sup> No original: “La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder; no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos; no derogar, modificar, relajar ni flexibilizar la normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección; no vulnerar el derecho de las futuras generaciones a gozar de un ambiente sano [...], ni disminuir el patrimonio a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso. Por ello, la prohibición de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, [...]”. Ver: CHACÓN, Mario Peña. Los principios de objetivación de la tutela ambiental e irreductibilidad de espacios sometidos a régimen especial de protección y su relación con la prohibición de retroceso. **Revista Judicial**, Costa Rica, n. 108, p. 125-143, jun. 2013.

Tais condutas (ativas e passivas) dos poderes constituídos (poderes legislativo, administrativo e judicial) – representadas por edição de leis, criação e cumprimento de procedimentos administrativos, além de interpretações judiciais hábeis ao propósito protetivo<sup>448</sup> – correspondem à atuação que garante efetividade dos efeitos propostos por instrumentos como os ETEPs, que se voltam a eficientemente contribuir para a manutenção de níveis ecológicos equilibrados, aptos a possibilitar, por seu turno, a ampliação de existência digna. Porém, quando da alteração e supressão de certos ETEPs, caso as condicionantes para a realização de tais condutas sejam efetivamente cumpridas, poder-se-ia afirmar haver retrocesso, mas somente da dimensão ecossistêmica da sustentabilidade do desenvolvimento.

Assim, partindo-se da compreensão do percurso lógico da diretriz vedação ao retrocesso, aliado ao cumprimento das condicionantes relativas à alteração e supressão de ETEPs, urge criar e aplicar critérios objetivos voltados a definir e identificar precisamente o conceito jurídico de retrocesso, sob pena de, destacadamente na seara ambiental, não ser possível invalidar condutas estatais que reduzem o quantitativo natural em nome de um falso interesse, mas não demonstrado, no implemento das demais dimensões do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

---

<sup>448</sup> AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 207-246, 2012. A título exemplificativo, vejam-se alguns posicionamentos recentes do STJ cuja diretriz se volta a proporcionar maior proteção ambiental: Súmula 613 (Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental); Súmula 618 (A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental); Súmula 619 (A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias); Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973 - TEMA 681 e 707, letra a: “A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar”; “É imprescritível a pretensão reparatória de danos ao meio ambiente”; “O termo inicial da incidência dos juros moratórios é a data do evento danoso nas hipóteses de reparação de danos morais e materiais decorrentes de acidente ambiental”; “Não há direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente”; Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973 - TEMA 439: “É devida a indenização por dano moral patente o sofrimento intenso do pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental”. Ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 613**. Primeira Seção. Brasília, DJ 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 618**. Corte Especial. Brasília, DJ 30 out. 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 619**. Corte Especial. Brasília, DJ 30 out. 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018. Ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.354.536/SE**. Quarta Turma. Recorrente: Maria Gomes de Oliveira. Recorrido: Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, DJ 5 maio 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201202466478>. Acesso em 15 dez. 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.374.284/MG**. Quarta Turma. Recorrente: Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. Recorrido: Emília Mary Melato Gomes. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DJ 5 set. 2014. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp](http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp). Acesso em 5 maio 2018. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.114.398/PR**. Terceira Turma. Recorrente: Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás. Recorrido: Gabriel Correa. Rel. Min. Sidnei Benetti. Brasília, DJ 16 fev. 2012. Acesso em 5 maio 2018.

### 3.4 ETEP: ARRANJO VOLTADO À NÃO VIOLAÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO

Aponta-se a importância dos ETEPs para a manutenção do suporte ecossistêmico da sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico. Com esse propósito: primeiramente, conceitua-se a diretriz mínimo existencial em geral para, na mesma oportunidade, apresentar-se a dimensão ecossistêmica do referido princípio; num segundo momento, estabelece-se uma relação entre a teoria da reserva do possível e o mínimo existencial ecossistêmico, por meio de que se conclui ser este limite daquele.

#### 3.4.1 MÍNIMO EXISTENCIAL: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Por todos os meios e instrumentos disponíveis, entre os quais os jurídicos, deve o Estado atuar eficientemente na criação, proteção, cumprimento e estímulo à efetividade dos direitos sociais, fundamentais por se voltarem à criação e manutenção de relativo equilíbrio entre as diversas classes sociais, tão necessário à sua coexistência pacífica.

A par da importância de certos direitos, considerados essenciais para alcançar-se existência digna, cria-se a ideia do direito ao mínimo existencial. Trata-se do direito à real detenção e disponibilidade de direitos e condições básicas, imprescindíveis, pois. Para Frota, Sales e Silva, mínimo existencial compreende “[...] Condições essenciais, inalienáveis, irrestringíveis, que são indispensáveis a uma vida saudável, de qualidade, a fim de que seja respeitada a dignidade do indivíduo”.<sup>449</sup> Segundo Fensterseifer e Sarlet, a noção de mínimo existencial constitui o agrupamento de prestações materiais asseguradoras de padrões qualitativos mínimos de vida digna a cada indivíduo.<sup>450</sup>

A rigor, não há direito ao mínimo existencial, porquanto por meio deste princípio é inarredável a garantia de ao menos o mínimo, sob pena de violação do direito à dignidade da pessoa humana. Porém, compreende uma referência a não ser alcançada; mas, ao contrário, repelida, rechaçada. Trata-se de uma referência, de um limite mínimo que, tão somente em situações excepcionais e justificadas pode ser atingido sem que haja violação do direito à existência digna.

---

<sup>449</sup> FROTA, Lucas Araújo Gomes; SALES, Tainah Simões; SILVA, Lucas Matos da. Direito ao meio ambiente e sua relação com o mínimo existencial: meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantidor dos direitos à saúde e à vida. **Lex Humana, Universidade Católica de Petrópolis**. Petrópolis (RJ), v. 7, n. 2, p. 71-89, 2015.

<sup>450</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. Estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 91.

O mínimo existencial não constitui direito ou garantia expressa na CF/1988, tratando-se de diretriz normativa que se infere do direito destinado a todos de viver com dignidade (art. 1º, III, CF/1988), devendo o Estado, através de todas as funções que titulariza, promover e viabilizar a todos. Para Fensterseifer e Sarlet, a garantia do mínimo existencial não assegura apenas a mera sobrevivência, compondo e indo além do mínimo suficiente ao exercício das liberdades ditas fundamentais.<sup>451</sup> Não se trata de direito à tão só existência, mas também o de gozá-la dignamente.

Como direito à titularidade e utilização de direitos básicos, o mínimo existencial possui uma face objetiva e outra subjetiva. A objetiva constitui garantias institucionais e instrumentais necessários à apropriação dos direitos mínimos. A outra faceta (subjetiva) corresponde ao núcleo intangível de direitos, os quais são mínimos, devendo ser assegurados a todos.<sup>452</sup>

O mínimo existencial como diretriz estatal é direito indistinto de todos e dever-poder estatal. Ademais, a diretriz estatal do mínimo existencial não se refere apenas a certos direitos e condições específicas, mas a particular quantitativo mínimo de cada um dos direitos compreendidos juridicamente como necessários à promoção da dignidade humana.<sup>453</sup> Assim, no que tange ao direito à moradia, por exemplo, identificado como fundamental social, compreendido pelo espectro do mínimo existencial, significa que é dever do Estado fornecer meios, diretos e/ou indiretos, para que se resida ao menos em condições básicas de habitação.

Como o meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido pela ordem jurídica como direito social fundamental, indispensável à efetivação da dignidade da pessoa humana, sobre ele também incide a diretriz jurídica do mínimo existencial. Nesse sentido, o mínimo existencial, considerando-se a máxima amplitude de seu objeto, possui um componente ecológico,<sup>454</sup> a implicar garantia de níveis de condições ambientais sem as quais não se pode obter vida digna.

---

<sup>451</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. Estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 91.

<sup>452</sup> GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A necessidade do alcance do mínimo existencial ecológico para garantia da dimensão social da sustentabilidade. **Revista direito à sustentabilidade, UNIOESTE**, v. 1, n. 1, p.139-155, 2014.

<sup>453</sup> GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A necessidade do alcance do mínimo existencial ecológico para garantia da dimensão social da sustentabilidade. **Revista direito à sustentabilidade, UNIOESTE**, v. 1, n. 1, p.139-155, 2014.

<sup>454</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 11-38.

### 3.4.2 A DIMENSÃO ECOSISTÊMICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB O PRISMA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A despeito das várias dimensões do desenvolvimento sustentável, atual paradigma voltado à realização do equilíbrio ecológico, peculiar é o influxo da diretriz mínimo existencial sobre a dimensão ecossistêmica do direito à sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico.

No que toca à escassez de certos elementos da natureza, fontes dos recursos econômicos, não há como promover e manter de forma duradoura o desenvolvimento socioeconômico sem o efetivo emprego de medidas cautelosamente eficientes na proteção dos elementos naturais. Assim, devem-se criar meios menos negativamente impactantes de exploração da natureza e; simultaneamente, estabelecer um limite máximo de sua exploração, a fim de que a própria natureza possa continuar, a seu turno, dando suporte ao desenvolvimento humano.

O reflexo da diretriz mínimo existencial sobre o direito fundamental ao equilíbrio ecológico, principalmente em razão de que a existência deste direito depende de um quantitativo mínimo de elementos naturais tanto apto a auxiliar na ocorrência rápida do fenômeno resiliência como para continuar sendo fonte de recursos, é sobremaneira importante quanto à dimensão ecossistêmica do desenvolvimento.

O mínimo existencial ecossistêmico, fazendo-se referência tão somente à dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável, significa a garantia de manutenção, pela sociedade e principalmente pelo Estado, de ao menos um quantitativo de certos elementos naturais ainda capaz de dar suporte à continuidade e aperfeiçoamento do desenvolvimento socioeconômico da humanidade. Sendo assim, o mínimo existencial ecossistêmico é imprescindível à concretização do mínimo existencial relacionado aos demais direitos sociais.

A diretriz mínimo existencial geral (à exceção da dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável) não tem como objeto elementos materiais, ou seja, “coisa” (no sentido dado pelo Código Civil brasileiro). Refere-se imediatamente a bens jurídicos e a direitos decorrentes destes bens. O princípio do mínimo existencial geral trata também da intensidade mínima com que se devem efetivar tais direitos, considerados historicamente essenciais a cada sociedade e/ou grupos sociais. Já o objeto do mínimo existencial ecossistêmico é uma porção de elementos naturais necessária não só à sobrevivência, mas inclusive à existência digna, isto é, imprescindível ao exercício dos demais direitos.

Ainda que não se saiba com precisão o quantitativo mínimo da natureza necessário a suportar o desenvolvimento socioeconômico como genericamente compreendido, há o direito difuso a ao menos o mínimo. Como não se deseja alcançar níveis aquém do mínimo, diretrizes como prevenção e precaução (cautela, diligência, cuidado) devem dirigir todas as decisões e condutas estatais e da sociedade em prol da manutenção da vida e do modo de vida. Assim, o mínimo existencial ecossistêmico – conquanto impreciso – corresponde a direito de todo indivíduo, grupos e sociedades.

O alcance de níveis inferiores ao mínimo corresponde à impossibilidade de fato de manutenção de existência digna e talvez da própria sobrevivência, o que corresponde precisamente se pretende evitar por meio do art. 225, *caput*, da CF/1988.

O dever de proteção dos meios naturais não é fim em si mesmo, pois tem o propósito maior de garantir qualidade de vida à população humana; entretanto, se a especial manutenção de porções dos elementos naturais não for observada, nem mesmo a mera existência é garantida. A extinção e o comprometimento dos ecossistemas e suas imediatas consequências provocam graves impactos sobre a qualidade de vida humana, o que pode levar inclusive à inviabilidade do direito à vida.<sup>455</sup>

Entre os deveres da sociedade e do poder público, no que tange à dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável, encontra-se o de não degradar, de conservar e preservar adequadamente, além de recuperar meios ambientes. Nesse sentido, a manutenção do arranjo instrumental ETEPs cumpre muito bem, dentro de seus limites físicos e jurídicos, tais finalidades. Desta feita, alterar com consequências redutoras do potencial ecológico dos Espaços ou simplesmente suprimi-los, mesmo nos casos em que tais condutas são constitucionalmente válidas – de fato – intensificam a redução da capacidade de a Terra resilir-se antes da ocorrência de um possível colapso na saúde pública e na economia mundiais.

Veja-se que a natureza é degradada, lícita e ilicitamente, ininterruptamente tanto pela imersão em seus meios de elementos químicos a eles nocivos quanto pela redução de seus espaços, tão imprescindíveis à sua rápida recuperação. Dessa forma, à medida que se reduz a capacidade de suporte ecossistêmico do planeta, aumentam-se as chances de insustentabilidade não só do desenvolvimento com existência digna, mas inclusive da própria sobrevivência.

### 3.4.3 MÍNIMO EXISTENCIAL E RESERVA DO POSSÍVEL: LIMITE DO LIMITE

Consoante mencionado, o mínimo existencial foi idealizado para proteger direitos considerados básicos dos indivíduos em geral. Trata-se de diretriz voltada a garantir um quantitativo ou parcela de direitos aptos a proporcionar ao ser humano uma vida com dignidade.<sup>456</sup> Assim, tanto ao poder público como à sociedade em geral cabem a promoção dos direitos considerados mínimos à existência digna.

---

<sup>455</sup> SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, UERJ. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p.1644-1689, 2016.

<sup>456</sup> SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre (MG), v. 29, n. 1, p. 205-226, jan./jun. 2013.



No que diz respeito ao conteúdo da expressão existência digna; para fins de esclarecimento do conceito, é válida a associação com a ideia do que se entende como sadia qualidade de vida, a qual corresponde à disposição de elementos necessários a uma vida próspera, como o ar respirável, água potável, alimentos saudáveis, a fim de que seja efetivada, além da mera sobrevivência, a concessão de oportunidades para que o indivíduo possa desenvolver-se tanto individualmente como em coletividade. Assim, para apenas sobreviver, precisa-se de respiração, nutrição, habitação, descanso, exercício físico, etc. No que tange a sobreviver com dignidade, identificam-se necessidade como autonomia, liberdade, proteção, autorrealização, desenvolvimento de atividades afetuosas, conhecimento, integridade moral e outros.

No cenário em que se pode apontar direitos mínimos que os indivíduos podem exigir do Estado, surge a teoria da reserva do possível, por meio da qual, em dadas circunstâncias, permite-se licitamente restringir até mesmo a ampla efetivação de direitos fundamentais. Em regra, pois, deve-se não só disponibilizar, mas efetivamente promover todos os direitos fundamentais, sejam individuais ou sociais, entretanto, excepcionalmente, justifica-se a sua não plena concessão via aplicação do conceito de reserva do possível.

Em geral, há três variáveis capazes de justificar a não concessão irrestrita de direitos fundamentais: viabilidade orçamentária, razoabilidade da pretensão<sup>457</sup> e disponibilidade fática de recursos.<sup>458</sup> A primeira diz respeito à disponibilidade jurídico-orçamentária de recursos financeiros, em razão das competências tributárias e orçamentárias em geral; a segunda refere-se à razoabilidade da pretensão do indivíduo diante do que pode exigir do Estado e da sociedade; já a terceira mantém estreita relação com a existência real ou fática de recursos.<sup>459</sup>

No entretanto, o princípio norteador do conceito de reserva do possível não deve constituir desculpa para que os poderes públicos não criem e apliquem meios aptos e eficientes voltados ao cumprimento dos ditames constitucionais ao menos minimamente. Nesse contexto, deve-se ressaltar que existência digna corresponde ao menos ao implemento do mínimo existencial, o que constitui núcleo intangível dos direitos. Dessa forma, conquanto a reserva do possível seja legitimamente admissível em certas hipóteses, não pode obstar ao menos a realização de porção mínima de direitos considerados mínimos, sob pena de violação do direito-base dignidade humana. Sendo a reserva do possível argumento proposto para o fim de obstaculizar o cumprimento do dever de oferecer ou promover o mínimo existencial, no qual se insere o ecossistêmico, deve ser empregada excepcionalmente, exigindo-se sua demonstração quando da pretensão de empregá-la.

---

<sup>457</sup> SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre (MG), v. 29, n. 1, p. 205-226, jan./jun. 2013.

<sup>458</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. SARLET, Ingo Wolfgang (org.); TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 29.

<sup>459</sup> FROTA, Lucas Araújo Gomes; SALES, Tainah Simões; SILVA, Lucas Matos da. Direito ao meio ambiente e sua relação com o mínimo existencial: meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantidor dos direitos à saúde e à vida. **Lex Humana, Universidade Católica de Petrópolis**. Petrópolis (RJ), v. 7, n. 2, p. 71-89, 2015.

Mediante a apreciação do mérito da ADPF 45/DF, promovida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o STF decidiu o seguinte:

[...] a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, **comprovada**, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - **ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível** - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.<sup>460</sup> (grifos nossos).

Já no que tange especificamente ao mínimo existencial ecossistêmico, imprescindível à sustentabilidade do desenvolvimento, ao tratar da inoponibilidade da reserva do possível ao referido aspecto ou parcela do mínimo existencial geral, é emblemática a decisão do Resp. 1.366.331/RS, proposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, senão veja-se:

Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexequibilidade dos pedidos da ação civil pública. [...] Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexequibilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - [...] observa-se que a realização dos direitos fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Não priorizar os direitos essenciais implica o destrato da vida humana como um fim em si mesmo; ofende, às claras, o princípio da dignidade da pessoa humana. A Constituição Federal reforça esse entendimento. Ao declarar, em seu art. 1º, III, que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, a Carta Cidadã de 1988 escolhe algumas prioridades que devem ser respeitadas pelo poder constituído. Assim, aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana - liberdades civis, direitos prestacionais essenciais como a educação e a saúde etc. - não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. [...] Esse mínimo existencial não pode ser postergado, devendo, portanto, ser a prioridade primeira do Poder Público. Somente depois de atendido, abre-se a possibilidade para a efetivação de outros gastos não entendidos, num juízo de razoabilidade, como essenciais.<sup>461</sup>

---

<sup>460</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45/DF**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, 4 maio 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em 15 fev. 2019.

<sup>461</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.366.331/RS**. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 19 dez. 2014. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=42630717&num\\_registro=201201255122&data=20141219&tipo=91&formato=HTML](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=42630717&num_registro=201201255122&data=20141219&tipo=91&formato=HTML). Acesso em 8 set. 2018.

No sentido esposado, o “[...] mínimo já está incluso no orçamento (ou, pelo menos, deveria estar), posto ser um núcleo indisponível e inegável”,<sup>462</sup> por isso o emprego da teoria da reserva do possível em tema relativo ao mínimo existencial é incabível. Dessa forma, conclui-se que apenas o que não incluído no âmbito do mínimo existencial pode ser limitado pelo legislador ordinário ou pelo administrador público.<sup>463</sup>

Nesse sentido, supressão ou redução mediante alteração da capacidade de promoção de serviços ecossistêmicos pelos ETEPs – serviços que também se voltam ao cumprimento do mínimo existencial ecológico por meio da manutenção adequada de quantitativo mínimo da natureza original ou nativa – só podem realizar-se, em termos abstratos e concretos, excepcionalmente. Por não haver certeza científica quanto ao quantitativo mínimo dos elementos naturais necessários a suportar o desenvolvimento socioeconômico, não é possível ainda considerar a supressão e a redução das funções mediante alteração dos ETEPs como violação do mínimo existencial ecossistêmico.

A par do que exposto, no que tange especificamente à possibilidade de justificar a impossibilidade de manutenção adequada dos ETEPs mediante aplicação da teoria da reserva do possível, só é possível se demonstradas as razões, entre as quais a indisponibilidade jurídico-orçamentária de recursos financeiros, à razoabilidade da supressão e alteração comprometidora das funções ecossistêmicas e a inexistência real ou fática de recursos.

Noutros termos, veja-se que se o quantitativo de ETEPs corresponder ao mínimo existencial ecossistêmico, a teoria da reserva do possível não pode aplicar-se, pois intangível o mínimo existencial. Por outro lado, ainda que a supressão e alteração redutora das funções ecológicas dos ETEPs, conquanto cumpridos todos os requisitos que condicionam as referidas medidas, não violem o mínimo existencial ecossistêmico, constituem medidas que vão de encontro a diretrizes como prevenção, precaução e vedação ao retrocesso ecossistêmico.

Nestes termos, faz-se urgente a consideração e adoção pelos entes estatais brasileiros de estudos e pesquisas científicas voltadas a identificar a relação entre resiliência da natureza e a ininterrupta exploração desta pelo homem.

---

<sup>462</sup> SALES, Tainah Simões. **O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família**. Curitiba: Prismas, 2015.

<sup>463</sup> FROTA, Lucas Araújo Gomes; SALES, Tainah Simões; SILVA, Lucas Matos da. Direito ao meio ambiente e sua relação com o mínimo existencial: meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantidor dos direitos à saúde e à vida. **Lex Humana, Universidade Católica de Petrópolis**. Petrópolis (RJ), v. 7, n. 2, p. 71-89, 2015.

## CONCLUSÕES

Os direitos fundamentais, como quaisquer outros, emergem de bens protegidos juridicamente. Sendo fundamentais certos direitos, significa que os bens dos quais insurgem tem igual fundamental importância. A maioria dos bens jurídicos fundamentais, a exemplo de moradia, segurança, saúde, educação e outros, quando maculados, não sofrem perda quantitativa de sua essência, já os elementos da natureza, imprescindíveis à efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à medida que são quantitativamente suprimidos, conduzem à extinção do próprio direito fundamental, pois à medida que progressivamente se degradam os meios naturais, há fragilização da natureza como um todo.

A extinção de moradias, por exemplo, não impede que outras sejam construídas, não levando à extinção do direito à moradia por perda do objeto. Sob perspectiva eminentemente jurídica, no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à medida que se extinguem ETEPs, a exemplo do instituto RL, fragiliza-se seriamente o direito a um quantitativo mínimo de elementos naturais imprescindíveis à capacidade de rápida resiliência da natureza, o que pode comprometer inclusive outros direitos fundamentais como saúde e desenvolvimento social, tão necessários à existência digna da população.

As ETEPs configuram, em geral, um instrumento de promoção de equilíbrio ecossistêmico, que possui fragilidades próprias e potencialidades no que concerne a aspectos sociais, econômicos e ecológicos do cotidiano humano. Os serviços ambientais prestados pelos ETEPs, entre os quais a manutenção da qualidade da água dos mananciais, da biodiversidade ou servindo como coeficiente absoritivo de impactos da produção de bens chamam a atenção para melhor compreender-se a função ecológica que tais áreas de especial proteção exercem para a efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico como um todo.

Ainda sobre a importância dos ETEPs, afirma-se que o Brasil tem hoje aproximadamente 17% do seu território em UCs. Grande parte (maioria) da energia elétrica consumida no país vem de rios que nascem ou se fazem presentes nestes ETEPs. Um terço da água que abastece a população brasileira origina-se em ETEPs. Estes Espaços auxiliam no controle do microclima das cidades, da qualidade do ar, além de prevenir desastres associados a eventos climáticos extremos, tais como deslizamentos de terra, enchentes e incêndios florestais. Nesse contexto, como o Brasil é um dos maiores produtores mundiais de alimento, depende da regulação do clima, da disponibilidade de água, do combate às pragas e da polinização também viabilizada pela existência de ETEPs.

A importância de se definirem os ETEPs está diretamente relacionada à integridade e defesa dos recursos ambientais e do patrimônio histórico e cultural, portanto, ações que visam a promover direta e indiretamente qualidade de vida à atual e futuras gerações. Em face disso, criar e manter ETEPs são diferenciais que o Brasil tem para a promoção de uma dinâmica econômica superavitária; ou seja, pautada no desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias e capacidades garantidoras de manutenção de recursos ambientais e, por conseguinte, bens econômicos.

De forma geral, a ideia de manter áreas ambientalmente protegidas, a exemplo dos ETEPs brasileiros, facilmente pode revelar-se como uma das maiores contribuições para conter a perda da biodiversidade no mundo e garantir a sobrevivência da espécie humana. As decisões voltadas à manutenção de ETEPs, dadas as potencialidades destes transcritas no presente trabalho, são essenciais à realização de um grande número de deveres atribuídos ao poder público.

Entretanto, muitas vezes a preservação da natureza é colocada em segundo plano. Em geral, a manutenção e adequada gestão dos ETEPs envolvem dificuldades de ordem econômica, social, e principalmente política. Nesse cenário, percebe-se que no Brasil ainda há muito o que ser feito para atingir o objetivo constitucional de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conquanto seja possível observar nos últimos anos um aumento da consciência da problemática ambiental, resultando inclusive na intensa edição de leis de conteúdo protetivo do meio ambiente, constata-se precariedade na efetiva proteção dos meios ambientes. Na prática, o que se observa muitas vezes é que dentro dos próprios ETEPs o desmatamento é elevado, o que contribui para a extinção de espécies da fauna e flora.

O que precisa ocorrer é uma verdadeira mudança ética na dinâmica econômica mundial, principalmente no que tange à aplicação efetiva das diretrizes protetivas dos elementos naturais, tanto por ocasião da criação de leis como quando de sua interpretação e aplicação, pois enquanto tal mudança não ocorrer, a qualidade de vida das presentes e futuras gerações estará ameaçada.

Sem perder de vista o dever de proteção, respeito e promoção de direitos individuais fundamentais, entre os quais liberdade e promoção de igualdade de oportunidades, deve a sociedade e destacadamente o poder público primeiramente querer tudo transformar e aperfeiçoar para o bem-estar coletivo; em seguida, criar mecanismos como os jurídicos, necessariamente pautados em informações e dados objetivamente levantados pelos mais diversos ramos científicos e; por último, aplicar, dentre os possíveis e disponíveis, os mais eficientes meios à realização dos fins sociais previamente estabelecidos.

Por não haver possibilidade de controle de norma constitucional originária, a regra constitucional que possibilita a alteração e supressão dos ETEPs não se encontra juridicamente inconstitucional. Conquanto o que mencionado, merecem questionamento os critérios adotados, os motivos apresentados e os instrumentos empregados para a mencionada alteração e supressão dos Espaços. Pelas regras da hermenêutica, dentre as interpretações possíveis da Constituição, deve-se adotar a que atribua às normas constitucionais sentidos que lhes concedam maior utilidade, aplicabilidade, permanência e amplitude de efeitos benéficos à sociedade em geral.

Tendo os deveres de definição e manutenção regular dos ETEPs previsão constitucional, a interpretação que se deve dar à norma excepcional que possibilita a supressão e alteração redutora de seus efeitos ecológicos é aquela que vise ao cumprimento das demais dimensões do princípio do desenvolvimento sustentável e que, simultaneamente, menos impacte a tutela da dimensão ecossistêmica do princípio referido. Ao mesmo tempo em que se deve criar e manter regularmente ETEPs, atendendo inclusive ao dever de tutela da dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável; excepcionalmente, é possível reduzir e eliminar seus efeitos ecológicos, desde que para promoção das outras dimensões do desenvolvimento, sob pena de inconstitucionalidade.

Entende-se, pois, que os legisladores ordinários, assim como os intérpretes e aplicadores do direito em geral não podem em hipótese alguma desconsiderar o bem-estar social, finalidade última do arcabouço jurídico, condensada, no que tange ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no direito ao desenvolvimento sustentável (intrinsecamente relacionado à existência digna).

Há, inequivocamente, um dever fundamental imputável à coletividade brasileira no sentido de, ativamente, proteger o meio ambiente e, passivamente, privar-se de degradá-lo. O sentido de dever fundamental tem uma perspectiva subjetiva a reger a esfera de cada integrante da dita coletividade, tanto quanto o Estado, mas detém, igualmente, uma dimensão objetiva como valor integrante da Constituição, sendo de ambas as formas caráter impositivo. De tal dupla dimensão do dever fundamental de proteção do meio ambiente, podem-se extrair os principais efeitos de seu reconhecimento: i) sob a ótica do exercício dos demais direitos em geral, ou seja, no reconhecimento de ditos direitos pelo poder público como um todo, tem-se que o dever fundamental de proteção do ambiente deverá dirigir o exercício dos demais direitos. Para além da clássica influência da função social da propriedade, cogita-se de sua interferência na remodelação de direitos fundamentais das mais diversas naturezas, interpretando-se conforme o propósito de permanentemente harmonizar sistematicamente as normas constitucionais; ii) ainda se destaca, entre os efeitos, a par do direito fundamental ao equilíbrio ecológico, o fundamental dever de proteção do meio ambiente para fins de controle de constitucionalidade, tanto em âmbito difuso quanto concentrado. Deve-se considerar, sob o ponto de vista objetivo, a responsabilidade de toda a coletividade pela preservação dos meios ambientes, reputando-se inconstitucional qualquer ato legislativo tendente a abolir seus âmbitos protetivos.

A maior contribuição ao meio ambiente trazida pelo artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição é a que respalda os demais textos legais. As restrições específicas que têm como objeto o uso dos elementos naturais, o direito de propriedade e a segurança e manutenção dos bens culturais está na legislação infraconstitucional alicerçada pelo enunciado normativo acima citado. Assim, o inciso III, § 1º do art. 225 da CF/1988, apesar de possibilitar excepcionalmente a alteração e supressão de ETEPs, estabelece como regra geral a criação e manutenção de tais Espaços, que, por sua vez, está acompanhada de uma série de normativas instrumentais e procedimentais voltadas ao cumprimento do dever de definição e regular manutenção dos Espaços.

Não obstante, o STF não interpreta o art. 225, § 1º, III, da CF/1988 com o rigor necessário à priorização do equilíbrio ecossistêmico. Para o STF, não são todos os casos de alteração e supressão que exigem o instrumento lei em sentido estrito, mas somente quando referentes à mudança do regime jurídico da modalidade de ETEP, possibilitando-se, pois, a realização de obras e atividades em seus limites internos sem autorização de lei em sentido formal. Entendeu o STF ser possível ao administrador público autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços nos limites internos dos ETEPs, desde que observadas as restrições e exigências estabelecidas em lei e não haja comprometimento da integridade dos atributos que justificaram tanto a definição quanto o modelo de gestão do ETEPs.

Compreende-se que o emprego de lei em sentido estrito para excepcionalmente alterar-se e suprimir-se ETEPs deve destinar-se a qualquer modo de alteração e supressão dos mencionados Espaços, desde que possam comprometer em quaisquer circunstâncias sua aptidão para promover os serviços ecossistêmicos motivadores de sua criação. Por conseguinte, dever-se-ia exigir o instrumento lei em sentido estrito para: alteração reductora da dimensão territorial do Espaço; alteração que implique conversão de Áreas de Proteção Integral em Áreas de Uso Sustentável; supressão da área territorial objeto de proteção do ETEP e, por último, a desafetação da espécie de ETEP. Trata-se somente de exemplos, pois em consideração aos princípios da prevenção e precaução, o ônus de demonstrar o não comprometimento da integridade dos atributos ecológicos originais do ETEP é do agente transformador da natureza. Como bem jurídico cuja existência condiciona a utilidade e, por vezes, a própria existência de outros bens fundamentais (com destaque para a manutenção da própria lógica econômica), o estado de equilíbrio ecológico deve ser efetivamente priorizado.

A propósito das ameaças que espreitam os bens jurídicos em geral como consequência do mau uso dos elementos naturais, cientistas de todo o mundo já conseguiram demonstrar que o uso dos elementos naturais do Planeta e as externalidades negativas decorrentes ampliam-se a cada ano. Mais ainda, a natureza utilizada ou consumida nos últimos anos tem sido maior do que a Terra tendo sido capaz de repor em doze meses subsequentes às medidas exploratórias.

No início dos anos 2000, 48,5% do habitat de florestas tropicais e subtropicais foram convertidos para uso humano. Como nas florestas tropicais, por exemplo, estão os ecossistemas mais ricos do planeta, todos os serviços ambientais delas decorrentes (água potável, equilíbrio climático e terras agricultáveis, entre outros), dos quais a humanidade depende também se extinguem paulatinamente. Face ao que exposto, é emergente uma transição para um modo de vida no qual o conceito de desenvolvimento humano dependa mais da proteção dos elementos naturais do que de sua exploração predatória, o que – a propósito – exige manutenção incólume de porções de áreas de vegetação nativa em escala global.

As cidades (exemplo categórico de um complexo inter-relacionado de meios ambientes), assim como quaisquer empreendimentos da humanidade devem desenvolver-se com fulcro em diretrizes ecológicas protecionistas. Manter em áreas urbanas, por exemplo, remanescentes de cobertura vegetal nativa, os quais servem de corredores ecológicos para espécies da flora e da fauna, o que significa manter ecossistemas relativamente intactos, é medida de extrema importância para a realização do direito às cidades sustentáveis. Nesse diapasão, muitos ETEPs devem manter-se livres do uso e disposição humanos, a fim de servirem de áreas de proteção da vida silvestre inclusive em áreas urbanas.

Ressalta-se que os perímetros urbanos e suas áreas de influência ampliam-se cada vez mais, portanto, conservar áreas de vegetação nativa, independentemente do instrumento ou arranjo jurídico-normativo, é fundamental para garantir-se a existência de ecossistemas imediatamente interligados e influentes simultaneamente em áreas urbanas e rurais. Além do mais, proteger porções territoriais nativas, cujos instrumentos por excelência encontram-se envolvidos pelo gênero ETEP, também em áreas urbanas, é imprescindível à promoção de certos aspectos da segurança pública da população, como medidas de prevenção a desastres relacionados a eventos naturais (cheias, enxurradas, deslizamentos etc.).

Para além do direito de propriedade, independentemente dos fins lícitos atribuídos ao uso e disposição dos bens em geral, o real distanciamento entre o direito difuso à cidade sustentável e as decisões e medidas do poder público em torno da implementação deste direito demonstra intenso descumprimento do que prevê a legislação vigente sobre o tema. De fato, o direito à cidade sustentável tem se revelado na prática como um pseudodireito, principalmente quando se pensa na segregação socioespacial e nas desigualdades sociais, imediatamente relacionadas a todas as dimensões da sustentabilidade do desenvolvimento.

A legislação ambiental e a legislação urbanística de aplicação nacional, regional e local precisam urgentemente estar coordenadas. A quase total falta de projetos urbanísticos, a desarticulação dos poucos planos de organização municipais e a generalizada desimportância dada à atuação conjunta e harmônica entre as unidades federadas para a realização de seus deveres constitucionalmente determinados, evidenciam os limites políticos factíveis do instrumento Plano Diretor enquanto principal mecanismo de planejamento do conjunto de todo o território (rural e urbano) municipal.

O desenvolvimento sustentável, como objetivo apontado explicitamente na Lei nº 12.651/2012, indica claramente a necessidade de se aplicar o Código em função do bem-estar das gerações presentes e futuras, fixando vínculo entre a interpretação da lei e o desenvolvimento socioeconômico destinado à melhoria da qualidade de vida da população. Trata-se, pois, de conectar a interpretação das normas protetivas ambientais em face do que determina o art. 1º, III da CF/1988, fazendo-se necessário para isso a leitura conjunta do Código Florestal de 2012 e do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, adequando-as entre si e com as normas constitucionais definidoras do uso do espaço territorial rural e urbano e seus componentes naturais a serem especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, da CF/1988).

O desafio do paradigma que procura conciliar conservação e crescimento econômico passa atualmente pela implantação da Lei nº 12.651/2012. Conforme já mencionado, apesar da crescente conscientização da importância da natureza para a sobrevivência digna das sociedades humanas, na prática, a humanidade ainda tem explorado os elementos naturais acima da capacidade de resiliência da Terra. Ademais, muitas regras jurídicas são seguramente permissivas em relação ao interesse imediatista e exclusivista do Capital. Exceções a regras protetivas, anistia a infratores, além de desarticulação entre normas e políticas públicas ambientais fazem concluir que ainda insuficientes as medidas voltadas a efetivamente alcançar e manter o equilíbrio ecológico do ambiente.

Particularmente o Brasil, até 2010, foi campeão mundial na criação de ETEPs, mais especificamente a modalidade UCs. Isso atraiu para o país recursos externos destinados à proteção da natureza, a demonstrar a relação entre a definição e manutenção de ETEPs com a criação de fluxos financeiros para a tutela da biodiversidade. Porém, ultimamente, as UCs, por exemplo, estão sob ameaça de dois fatores que por vezes fazem regredir medidas relacionadas ao desejado equilíbrio ecossistêmico: má gestão, principalmente relacionada à redução orçamentária, e pressões dos setores ligados à mineração, energia e agropecuária, os quais questionam seu quantitativo territorial.



Com base exclusivamente no princípio da vedação ao retrocesso, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não parece encontrar-se tão bem protegido; entretanto, tal impossibilidade não permite desqualificá-lo. Mesmo que não compreenda ainda uma maciça manifestação doutrinária e um alcance para sua efetiva concretização, o princípio da proibição/vedação de retrocesso de direitos sociais se faz de extrema importância para a defesa e consequente consagração do rol dos direitos fundamentais, individuais e sociais. O crescente fortalecimento tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência da diretriz vedação ao retrocesso, inclusive com julgados favoráveis no âmbito do STF, bem como o alcance elástico que se reconhece ao princípio, já demonstra a relevância que o mesmo vai construindo no ordenamento jurídico brasileiro.

Frente às inúmeras legislações, decisões e condutas comprometedoras do equilíbrio ecossistêmico, ainda que supostamente voltadas ao cumprimento das dimensões social e econômica do desenvolvimento, porém previamente indemonstráveis, além de medidas político-administrativas de igual propósito, entretanto carentes de motivação técnico-ambiental, as quais, na melhor hipótese, violam os princípios da prevenção e precaução ambiental, é imperiosa a decretação do Estado de Coisas Inconstitucional. Compreende-se, pois, que há violações generalizadas, contínuas e sistemáticas do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por parte preponderantemente dos poderes Executivo e Legislativo brasileiros, levando-se a acreditar na existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” (é possível que o STF, via ADPF nº 347/DF, cujo requerente é o Partido Socialismo e Liberdade, decida se se deve ou não aplicar o referido instituto no Brasil).

Parte dos estudiosos da questão ambiental, mais especificamente da relação que se choca entre extinção dos elementos naturais e ininterrupta demanda por recursos ambientais, afirma que uma das causas atuais da problemática é a fragilidade conceitual (indeterminação) do paradigma desenvolvimento sustentável. Afirma-se que a elasticidade dimensional do conteúdo da diretriz desenvolvimento sustentável, a qual em geral atribui somente a medidas de controle racional da exploração da natureza a solução para a futura escassez de recursos, tem autorizado, sem o imprescindível planejamento e coordenação com outras medidas, a ininterrupta exploração em conjunto com a contínua extinção de áreas naturais.

Entende-se que, a rigor, não há possibilidade de sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico atrelado a crescimento econômico, pois este se encontra alicerçado na crescente exploração dos elementos naturais e no excessivo consumo. Apesar de mais de 1 bilhão de pessoas no mundo carecerem até mesmo de alimentos para se manterem, totaliza-se mais de 7 bilhões de pessoas no Planeta, todos ávidos por consumir, ainda que minimamente. Estima-se que em 30 anos, a população mundial encontrar-se-á na faixa de 10 bilhões de indivíduos, ao mesmo tempo em que a capacidade de suporte ecossistêmico terrestre diminui.

Países que se autointitulam grandes promotores de sustentabilidade, se realmente o são, assim se encontram porque por anos suas condutas pautam-se na transferência das externalidades negativas resultantes de sua prosperidade econômica para países subdesenvolvidos. Nesse cenário, a ideia por detrás do paradigma desenvolvimento sustentável mais parece escamotear a realidade do que promover equilíbrio ecológico. Trata-se mais de “empurrar” o problema para o futuro do que efetivamente hoje resolvê-lo. Diretamente proporcional à complexidade do problema é a complexidade da solução, a qual requer a aplicação simultânea de condutas isoladas e medidas conjuntas, articuladas e baseadas em dados e informações decorrentes de todas as searas científicas.

Pensa-se que a problemática ambiental tem como causa mediata uma postura comportamental resultante de valores ético-econômicos exclusivistas e discriminatórios, o que já foi mencionado. Nesse sentido, a substituição dos referidos paradigmas é imprescindível a quaisquer propostas de solução da problemática resultante principalmente dos limites quantitativos de recursos. Neste cenário, lança-se o seguinte questionamento: Como o ser humano partilharia entre si o direito de explorar o Planeta para a obtenção de condições mínimas de dignidade, de maneira permissiva à capacidade de resiliência da Terra, mantendo um quantitativo mínimo de vegetação nativa; sem poluir rios, lagos e mares; sem ampliar as metas de consumo e, finalmente, sem controle de natalidade da população humana?

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Direito do Meio Ambiente e Participação Popular**, Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/LBAMA, 1994.
- ALESSI, Renato. **Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano**. Milano: A. Giuffrè, 1953.
- ALEXY, Robert. **Derechos sociales y ponderación**. 2ª ed. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- ALEXY, Robert. Sobre a estrutura dos princípios. **Revista Internacional de Direito Tributário**. Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT, Belo Horizonte, v. 3, p. 155-167, jan./jun., 2005.
- ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ALMEIDA, Napoleão Mendes. **Dicionário de Questões Vernáculas**. São Paulo: LCTE-Livraria Ciência e Tecnologia, 1994.
- AMBIENTE. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010.
- AMORIM, Leticia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy: esboço e críticas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 42, n. 165, p. 123-134, jan./mar., 2005.
- ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Degradação Ambiental e Teoria Econômica: Algumas reflexões sobre uma “Economia dos Ecossistemas”. **Revista Economia A**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 3-26, jan./abr., 2011.
- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **O procedimento administrativo de avaliação do impacto ambiental**. Coimbra: Almedina, 1998.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª ed. Amplamente reformulada. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Poder judiciário e reserva legal: análise de recentes decisões do Superior Tribunal de justiça. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, Ano 6, n. 21, jan./mar., p. 103-131, 2001.
- ARAÚJO, Carolina Lobato Goes de. **Direitos Humanos – Direitos absolutos ou relativos?** Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. (ANAMATRA). Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/656-direitos-humanos-direitos-absolutos-ou-relativos-08794476304943185>. Acesso em 15 ago. 2018.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed., atualizada até a EC n. 99, de 2017, São Paulo: Saraiva, 2018.

ARROWSMITH, Colin; INBAKARAN, Robert. 2002. Estimating environmental resiliency for the Grampians National Park, Victoria, Australia: a quantitative approach. **Tourism Management**. Melbourne (Australia), V. 23, Issue 3, June, 295-309, 2002.

AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 207-246, 2012.

AZEVEDO, Antônio Carlos de; DALMOLIN, Ricardo Simão Diniz; KAMINSKI, João; PEDRON, Fabrício de Araújo. Solos Urbanos. **Revista Ciência Rural**, Santa Maria, v. 34, n. 5, p. 1647-1653, set./out., 2004.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional** Coleção Descomplicando. DOURADO, Sabrina (Coord.) 3ª ed. Recife: Armador, 2017.

BARATTA, Alessandro. Funções instrumentais e simbólicas do Direito Penal. **Revista brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, v. 2, n. 5, jan./mar., p. 5-24, 1994.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Eficácia das normas constitucionais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/135/edicao-1/eficacia-das-normas-constitucionais>. Acesso em 9 jan. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BECK, Ulrich. **La Sociedad del Riesgo Global**. Madri: Siglo Veintiuno de España, 2002.

BEGOSSI, Alpina. 1993. Ecologia humana: um enfoque das relações homem-ambiente. **Revista Interciência**. Caracas (Venezuela), v. 18, n. 3, p. 121-132, 1993.

BEHRENS III, William W.; MEADOWS, Dennis. L.; MEADOWS, Donella H. **Limites do Crescimento**. Um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1973.

BELTRÃO, Antônio F. G. **Direito Ambiental**. 2ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Método (Série Concursos Públicos), 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. 2ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. **Revista da ESMAPE**, Recife, v. 2, n. 5, jul./ago., p. 33-67, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. Princípio da proibição do retrocesso ambiental. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília-DF, p. 55-72, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERKERS, Fikret; FOLKE, Carl. **Linking Social and Ecological Systems**. Disponível em: [http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4352/Berkes-linking\\_social\\_and\\_ecological\\_systems\\_for\\_resilience\\_and\\_sustainability.pdf?sequence=1](http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4352/Berkes-linking_social_and_ecological_systems_for_resilience_and_sustainability.pdf?sequence=1). Acesso em 12 ago. 2018.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antônio García-Pablos de. **Direito penal**: introdução e princípios fundamentais. 2ª ed. São Paulo: RT, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2030-2018.pdf>. Acesso em 23 dez. 2018.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Criação de UCs**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs.html>. Acesso em 5 out. 2018.

BRASIL, Senado Federal. Atividade Legislativa. **Regimento Interno**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c-8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em 23 dez. 2018.

BRASIL. Aprovação do Código Florestal foi um dos destaques do Legislativo em 2012. **Agência Câmara Notícias**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/433399-APROVACAO-DO-CODIGO-FLORESTAL-FOI-UM-DOS-DESTAQUES-DO-LEGISLATIVO-EM-2012.html>. Acesso em 31 jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. **Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos**. Estudo. Fevereiro/2006. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2006\\_1355.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2006_1355.pdf). Acesso em 7 set. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 14 nov. 2018.

BRASIL. Governo do Brasil. **Conheça os biomas brasileiros**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>. Acesso em 8 fev. 2019.

BRASIL. IBGE. **Urbanização**. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529\\_cap6.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_cap6.pdf). Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Incra. **O que é imóvel rural nos termos da legislação agrária?** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria>. Acesso em 25 out. 2018.

BRASIL. Incra. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). **Imóveis rurais**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/search/node/sncr>. Acesso em 10 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Cópia do Decreto Legislativo nº 2, de 5 de junho de 1992. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Sério Biodiversidade n. 2, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB**. Biodiversidade 2. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf). Acesso em 13 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em 11 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 9 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998 (Anexo)**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: <file:///C:/Users/Elieuton/Downloads/and2519-98.pdf>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.**

Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm). Acesso em 9 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.**

Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm). Acesso em: 7 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.**

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em 5 de mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.**

Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm). Acesso em 21 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.**

Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCiVil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em 13 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.**

Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm). Acesso em 5 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.**

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em 30 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (revogado pela lei nº 12.651/2012)**. Institui o novo Código Florestal. Brasília, 16 de setembro de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm). Acesso em 25 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm). Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7804.htm). Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso em 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em 23 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L8629.htm). Acesso em 12 ago. 2018.



BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 2 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em 5 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em 18 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em 13 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm). Acesso em 7 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 28 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em 25 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm). Acesso em 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em 9 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001**. (Revogado pela Lei nº 12.651/2012). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm). Acesso em 2 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Reforma do Código Florestal**. Glossário do Código Florestal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/codigoflorestal/news/entenda-os-principais-termos-utilizados-na-discussao-do-novo-codigo-florestal>. Acesso em 28 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp 277.706/RS**. Primeira Turma. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Agravado: Décio Antônio Colla. Rel. p/Acórd. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DJ 31 set. 2017. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=277706&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.114.398/PR**. Terceira Turma. Recorrente: Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás. Recorrido: Gabriel Correa. Rel. Min. Sidnei Benetti. Brasília, DJ 16 fev. 2012. Acesso em 5 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.354.536/SE**. Quarta Turma. Recorrente: Maria Gomes de Oliveira. Recorrido: Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás. Rel. Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, DJ 5 maio 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201202466478>. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.366.331/RS**. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, 19 dez. 2014. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=42630717&num\\_registro=201201255122&data=20141219&tipo=91&formato=HTML](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=42630717&num_registro=201201255122&data=20141219&tipo=91&formato=HTML). Acesso em 8 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.367.923/RJ**. Segunda Turma. Recorrente: Brasilit Indústria e Comércio Ltda. e outro. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Humberto Martins. Brasília, DJ 6 set. 2012. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1367923&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 15 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.374.284/MG**. Quarta Turma. Recorrente: Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. Recorrido: Emília Mary Melato Gomes. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DJ 5 set. 2014. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp](http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp). Acesso em 5 maio 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 613**. Primeira Seção. Brasília, DJ 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 618**. Corte Especial. Brasília, DJ 30 out. 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 619**. Corte Especial. Brasília, DJ 30 out. 2018. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. 6ª ed. Atualizada até a EC 99/2017, Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 876/BA-AgRMC**. Tribunal Pleno. Autor: Ministério Público Federal e Ministério Público da Bahia. Rel. Min. Menezes Direito. Brasília, DJ 1 ago. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381836>. Acesso em 3 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 815/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Min. Moreira Alves. Brasília, DJ 10 maio 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em 15 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.902/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 8 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355128>. Acesso em 2 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.903/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 6 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355144>. Acesso em 5 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.937/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 8 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4388129>. Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45/DF**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, 4 maio 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2175381>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Rel. Min. Marco Aurélio. Conclusos ao Relator. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MC-ADI 3.540-1/DF**. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DJ 1 set. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>. Acesso em 15 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.284/DF**. Tribunal Pleno. Impetrante: Davi Resende Soares e outros. Impetrado: Presidente da República. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DJ 27 out. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2277761>. Acesso em 8 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rel 2.138/DF**. Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal substituto da 14ª vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Rel. Min. Nelson Jobim. Brasília, DJ 13 jun. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2044010>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 134.297/SP**. Primeira Turma. Requerente: Estado de São Paulo. Requerido: Paulo Ferreira Ramos e cônjuge. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DJ 22 set. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1512805>. Acesso em 25 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 328.812/AM**. 2ª Turma. Recorrente: Maria Auxiliadora Santos Cabral dos Anjos. Recorrido: INSS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 2 maio 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28328812%2EPROC%2E%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/h5baatp>. Acesso em 5 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STA 112/PR**. Presidência. Requerente: IBAMA. Requerido: TRF 4ª Região. Interessado: NKR – Agropecuária Comercial Ltda. Relatora: Min. Ellen Gracie. Brasília, DJ 27 abr. 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2492199>. Acesso em 8 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Revista Lua Nova**. Revista de cultura e política. Sociedade diante do Estado, São Paulo, v. 93, p. 33-60, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistori-codesenvolvimento.pdf>. Acesso em 5 ago. 2018.

BRUNDTLAND, Gro. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos de política e gestão ambiental**. Caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2012.

CAMBI, Eduardo; KLOCK, Andréa Bulgakov. Vulnerabilidade socioambiental. **Revista dos Tribunais**: RT, v. 99, n. 898, p. 49-62, ago. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARNEIRO, Cheila da Silva dos Passos. O princípio de “não regressão” nas dimensões da sustentabilidade. **Revista Direito. Unidavi**. Disponível em: <http://www.revistadireito.unidavi.edu.br/edicoes-anteriores/revista-6-junho-2014/oprincipiodenaoregressaonasdimensoesdasustentabilidade>. Acesso em 26 maio 2018.

CASSINI, Sérgio Túlio. **Ecologia: Conceitos Fundamentais**. Vitória (ES): UFES. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. 2005.

CAVASSAN, Osmar; RIBEIRO, Job Antonio Garcia. Os conceitos de Ambiente, Meio Ambiente E Natureza no contexto da temática ambiental: definindo significados. **Gón-dola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias**, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá-Colômbia, v. 8, n. 2, p. 61-76, jul./dic., 2013.

CHACÓN, Mario Peña. Los principios de objetivación de la tutela ambiental e irreduc-tibilidad de espacios sometidos a régimen especial de protección y su relación com la prohibición de retroceso. **Revista Judicial**, Costa Rica, n. 108, p. 125-143, jun. 2013.

CHIUVITE, Telma Bartholomeu Silva. **Para aprender Direito - 14.** Direito Ambiental. São Paulo: Barros, Fischer e Associados, 2010.

COELHO, Fabrícia Lelis Naime de Almeida. O incentivo à moradia ambientalmente correta: o uso da energia renovável. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 180-198, jan./jun., 2014.

CONTE, Christiany Pegorari; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Alexandre Araújo. **O controle de Razoabilidade no Direito Comparado**. Brasília: Thesaurus, 2008.

COSTA, Regina Helena. **Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988**. Temas de Direito Urbanístico. Ministério Público, Centro de apoio operacional das promotorias de justiça da habitação e urbanismo (CAOHURB), São Paulo, p. 10-19, 1999.

CUNHA GATINHO, Dacicleide Sousa; LAURINDO, Victor Hugo. O cômputo das áreas de preservação permanente no percentual de Reserva Legal do novo Código Florestal e o princípio da proibição do retrocesso ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 5, n. 2, p. 283-307, 2015.

DAJOZ, Roger. **Princípios da ecologia**. 7ª ed. São Paulo: ARTMED, 2005.

DAMASCENO, Marcos; GUERRA, Evandro Martins. Discricionariedade administrativa e legislativa: diretrizes para a garantia dos interesses sociais nos atos estatais. **Fórum Administrativo – FA**, v. 11, n. 122, abr. 2011.

DE SOUZA, José Cavalcante (Superv.). **Os Pré-Socráticos – Vida e obra**. (Trad. DE SOUZA, José Cavalcante; et al.) São Paulo: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os pensadores).

DEMANGE, Lia Helena Monteiro de Lima. Resiliência ecológica: o papel do indivíduo, da empresa e do Estado. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 82. ano 21. p. 17-35, abr./jun. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado, IDPB**. Salvador. n. 6, abril/mai./jun., 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 11 dez. 2017.

DIAMOND, Jared. Colapso. **Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DIAS, Eduardo Rocha; LEITÃO, André Studart; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da. Retração, Progressão, Expansão e Retrocesso: O Caminho Hírido Para Um Sistema De Proteção Social Sustentável. **Revista Opinião Jurídica, Unichristus**. Fortaleza, Ano 13, n. 17, p. 47-66, jan./dez., 2015.

DUDLEY, Nigel. **Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas**. UICN. Gland (Suíza): UICN, 2008.

DULLEY, Richard Domingues. Noção de Natureza, Ambiente, Meio Ambiente, Recursos Ambientais e Recursos Naturais. **Agric. São Paulo**. São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26, jul./dez., 2004.

DWORKIN, Ronald. **Levando o Direito à sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESSÊNCIA. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Direitos Reais. Rev. ampl. e atual., v. 5. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: USP: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FELIPE, José Mauriene Araújo. A era do lixo – breve estudo sobre a “sujeira” no mundo pós-moderno. In.: FAGUNDES, Damião Amity; FELIPE, José Mauriene Araújo; VIEIRA, Vera Lúcia de Souza (Orgs.). **História, meio ambiente e educação ambiental – Contextos e Desafios**. Visconde do Rio Branco-MG: Suprema, p. 249-308, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental. **Rev. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 9, n. 13, p. 322-354, jan./dez., 2011.

FERNANDES, Larissa Regis. **A capacidade de carga como instrumento do planejamento turístico sustentável em áreas litorâneas**. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/gt4-a-capacidade.pdf>. Acesso em 5 jun. 2018.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERREIRA, Lúcia da Costa; VIGLIO, José Eduardo. O conceito de ecossistema, a ideia de equilíbrio e o movimento ambientalista. **Caderno eletrônico de Ciências Sociais**. Vitória, v. 1, n. 1, p. 1-17, 2013.

FIEDLER, Nilton César; MEDEIROS, Marcelo Brilhante. Heterogeneidade de Ecossistemas, Modelos de Desequilíbrio e Distúrbios. **Biodiversidade Brasileira, Número Temático: Ecologia e Manejo de Fogo em Áreas Protegidas**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Ano I, n. 2, p. 4-11, 2011.

- FIGUEIRÓ, Ronaldo. **Noções Básicas de Ecologia para Engenheiros**. Volta Redonda: FOA, 2013.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável em face do denominado novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul, v. 8, n. 2, p. 103-120, 2018.
- FONSECA, Jaquiel Robimson Hammes da. **A exigência de manutenção da área de reserva legal na transformação da propriedade rural em urbana**. Unimar, Marília, 2011, Dissertação ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 165 f.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras. SILVA, Luiz Sérgio Duarte (org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: UFG, 2000.
- FRANCO, José Luiz de Andrade. O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da *wilderness* à conservação da biodiversidade. **História**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 21-48, jul./dez. 2013.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FREITAS, Simone Rodrigues; MUÑOZ, Angelica Maria Mosquera. Importância dos serviços ecossistêmicos nas cidades: revisão das publicações de 2003 a 2015. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**. Liberdade (SP), v. 6, n. 2, maio/ago., p. 89-104, 2017.
- FROTA, Lucas Araújo Gomes; SALES, Tainah Simões; SILVA, Lucas Matos da. Direito ao meio ambiente e sua relação com o mínimo existencial: meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantidor dos direitos à saúde e à vida. **Lex Humana, Universidade Católica de Petrópolis**. Petrópolis (RJ), v. 7, n. 2, p. 71-89, 2015.
- GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A necessidade do alcance do mínimo existencial ecológico para garantia da dimensão social da sustentabilidade. **Revista direito à sustentabilidade**, UNIOESTE, v. 1, n. 1, p.139-155, 2014.
- GIRÃO, Daniel Bezerra Montenegro. Paradigma da juridicidade versus legalidade no processo administrativo tributário. **Direito e Justiça. Revista de Direito da PUC RS**. Porto Alegre (RS), v. 38, n. 1, p. 91-98, jan./jun., 2012.
- GODOY, André Vanoni de; WOLKMER, Maria de Fátima. O desafio do desenvolvimento em face da proibição de retrocesso ambiental. **Revista Direito e Democracia**. Canoas. v. 15, n. 12, p. 38-49, jul./dez. 2014.



- GOLLEY, Frank Benjamin. **A history of the ecosystem concept in ecology – More than the sum of the parts**. New Haven and London, CT: Yale University Press, 1993.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros.
- GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e Desigualdade**: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios. São Paulo: RT, 2014.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 2001.
- HERINGER JÚNIOR, Bruno. Desvio de poder legislativo: fundamentos jurídico-constitucionais para sua sindicância judicial. **Revista do Curso de Direito da FSG**. Caxias do Sul (RS). Ano 2, n. 4, p. 25-34, jul./dez., 2008.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 2009.
- HOBBS, Richard J.; WALLINGTON, Tabatha J.; MOORE, Susan A. Implications of current ecological thinking for biodiversity conservation: a review of the salient issues. In.: **Ecology and Society**. Murdoch, Western Australia, v. 10, n. 1, art. 15, 2005. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art15/>. Acesso em: 9 nov. 2017.
- INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Antropoceno: ou mudamos nosso estilo de vida, ou vamos sucumbir. Entrevista especial com Wagner Costa Ribeiro**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/?id=552037>. Acesso em 2 out. 2018.
- JELINEK, Rochelle. **Licenciamento ambiental e urbanístico para o parcelamento do solo urbano**. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc\\_19.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparc_19.pdf). Acesso em 27 fev. 2019.
- JORDANI, Denis Ortiz; LEHFELD, Lucas de Souza. **Proteção eficiente de bens jurídicos constitucionais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8303a79b1e19a194>. Acesso em 15 ago. 2018.
- JORDANI, Denis Ortiz; TAVARES NETO, José Querino. **ADI por omissão e Mandado de Injunção à luz dos direitos coletivos**. Disponível em: [http://www.academia.edu/10325692/ADI\\_POR\\_OMISS%C3%83O\\_E\\_MANDADO\\_DE\\_INJUN%C3%87%C3%83O\\_%C3%80\\_LUZ\\_DOS\\_DIREITOS\\_COLETIVOS](http://www.academia.edu/10325692/ADI_POR_OMISS%C3%83O_E_MANDADO_DE_INJUN%C3%87%C3%83O_%C3%80_LUZ_DOS_DIREITOS_COLETIVOS). Acesso em 15 set. 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. Revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed., 2ª tiragem, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

- KAPLAN, Robert D. *The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet*. **The Atlantic Monthly**, fev. 1994. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>. Acesso em 27 jul. 2015.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- KNIGHT, Peter T. Desenvolvimento socioeconômico brasileiro: questões para a década de 80. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 5-22, jul./set., 1982.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Sequência**, n. 55, p. 195-218, dez. 2007. Disponível em: [periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15053/13724](http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/15053/13724). Acesso em 23 ago. 2018.
- LEITE, José Rubens Morato; ROESSING NETO, Ernesto. **Dano ambiental e a política do Estado do Amazonas para as mudanças climáticas**. Disponível em: <http://www.planeta-verde.org/mudancasclimaticas/index.php?ling=por&cont=artigos>. Acesso em 12 dez 2018.
- LENOBLE, Robert. **História da Ideia de Natureza**, Edições 70, Lisboa, 1969.
- LEONG, Hong Cheng. Da construção de um novo paradigma de culpa do legislador e o correspondente critério de juízo: Uma problematização no âmbito da responsabilidade civil extracontratual do estado decorrente do exercício da função político-legislativa. **e-Pública**, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 291-325, novembro, 2017.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos e Indenização. **Revista de Direito Ambiental: RDA**, v. 7, n. 25, p. 108-128, jan./mar. 2002.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. Brasília, 2007. 357 f. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília.
- LIMA, Bernardo Silva de. A tutela arbitral contra danos a “Direitos ambientais individuais”. DELFINO, Lúcio; GUETTA, Maurício; MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro; ROSSI, Fernando F. (Coords.). Prefácio de MILARÉ, Édis. **Aspectos controvertidos do Direito Ambiental – Tutela material e tutela processual**. Belo Horizonte: Fórum, p. 457-478, 2013.
- LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcus. Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental. Disponível em: [http://sigamweb01.eastus2.cloudapp.azure.com/sigam3/Repositorio/472/Documentos/Mural\\_PlanosdeFiscalizacao/FormacaoSocioambiental/Referencias/Areas%20protegidas%20e%20inclusao%20social.pdf](http://sigamweb01.eastus2.cloudapp.azure.com/sigam3/Repositorio/472/Documentos/Mural_PlanosdeFiscalizacao/FormacaoSocioambiental/Referencias/Areas%20protegidas%20e%20inclusao%20social.pdf). Acesso em 18 dez. 2017.

- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 9ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun., 2000.
- MANIGLIA, Elisabete; POSSAS, Thiago Lemos. Função Social da Propriedade: A Constituição Econômica e o Desenvolvimento Sustentável. **Rev. Fac. Dir. UFG**, Goiânia, v. 38, n. 2, p. 41-56, jul./dez., 2014.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. revista e atualizada, incluindo novo capítulo sobre Partidos Políticos. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MARMELSTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. **RJurFA7**, Fortaleza (CE), v. 12, n. 1, p. 10-28, jan./jun. 2015.
- MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 7ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2007.
- MEIRELLES, José Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38ª ed. atualizada até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELO, Fabiano. **Direito ambiental**. 2ª ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- MELO, Tarso de. **Direito e Ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- MENDES, Gilmar. Questões fundamentais de técnica legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Ibdp (Instituto brasileiro de Direito Público). Salvador (BA), n. 11, p. 2-32, set./out./nov., 2007. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes\\_fundam\\_de\\_tecn\\_legis\\_-\\_gilmar\\_mendes.pdf](https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/questoes_fundam_de_tecn_legis_-_gilmar_mendes.pdf). Acesso em 23 jan. 2019.
- MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. Há incompatibilidade entre eficiência e legalidade? **Revista de Informação Legislativa**. ano 51, n. 201, p. 7-16, jan./mar., 2014.
- MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário. 5ª ed. reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

- MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. A gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência e glossário. 7ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito ambiental**: proibição de retrocesso. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 33ª ed. revista e atualizada até a EC n. 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.
- MORATO, Antônio Carlos. A proteção jurídica do bem ambiental. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. São Paulo, v. 9, p. 24, jan., 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Parte Introdutória, Geral e Especial. 16ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA, Iara Verocai. Avaliação de impacto ambiental: instrumento de gestão. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, ano 9, n. 16, p. 54-63, 1989.
- MOURA, Antônio Ribeiro de. **Manual do Edificante, do Proprietário e do Inquilino ou novo tratado dos direitos e obrigações**. Rio de Janeiro: 1915.
- NACARINI, Rosa Maria dos Santos. **Atividade Legislativa**. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/504\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/504_arquivo.pdf). Acesso em 28 jan. 2019.
- NAESS, Arne. Los movimientos de la ecología superficial y la ecología profunda: un resumen. **Revista Ambiente y Desarrollo – CIPMA**. Santiago (Chile), n. 23, v. 1, p. 98/101, 2007.
- OBJETO. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Eficácia positiva das normas constitucionais. **Revista Brasileira de Direito**. IMED. Passo Fundo (RS), v. 11, n. 1, jan./jun., p. 34/55, 2015.
- OLIVEIRA, Manoel Carlos. Discussões sobre o conceito de meio ambiente. **Revista do Instituto Geológico**. São Paulo, v. 3, n. 2, p. 53-69, jul/dez, 1982.
- OLIVO, Luís Carlos Cancellier de; ORSSATTO, João Henrique Carvalho. A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa. **Espaço Jurídico**. Joaçaba (SC), v. 12, n. 2, p. 67-90, jul./dez. 2011.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf> Acesso em: 30 mar. 2018.
- OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Sílvia C. B. **Curso completo de Direito Agrário**. 8ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014.

PADILHA, Alexandre. **O ato legislativo praticado com desvio de poder e a responsabilidade do Estado e do Legislador**. 2003. 166 f. Dissertação apresentada à Faculdade de História, Direito e Serviço Social como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Direito Administrativo. Universidade Estadual Paulista - Unesp, Franca (SP).

PARANÁ. Secretaria da Educação. Geografia. **Desequilíbrios Ecológicos**. Disponível em: <http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=261>. Acesso em 20 set. 2018.

PEREIRA, Polyana Faria. **Conceito e implicações dos espaços territoriais especialmente protegidos no ordenamento ambiental**. 2006, 63 p., Brasília. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental), Universidade de Brasília. (UnB-CDS).

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Revista Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. XI, n. 1, p. 81-97, jan./jun., 2008.

PEREZ, Jesus Gonzalez. **La dignidad de la persona**. Madrid: Civitas, 1968.

PRADO, Luiz Régis. **Bem jurídico-penal e Constituição**. 4ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PRESTES, Vanesca Buzelato; VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **Direito Urbanístico**. (Série Concursos). Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

PRIEUR, Michel. O princípio de “não regressão” em Direito Ambiental existe, eu o encontrei. Michel Prieur e José Antônio Tietzmann e Silva (Orgs.). **Instrumentos jurídicos para a implementação do desenvolvimento sustentável. Programa em Direito e Meio Ambiente – PDMA**. Ed. PUC Goiás, Goiânia, v. 2, p. 19-46, 2012.

RAMOS, Maria das Graças Ouriques. Equilíbrio ecológico. **Ecosistemas Brasileiros**. Campina Grande; Natal: EdUEPB e Editora da UFRN, 2010.

REALE, Miguel. **Estrutura e fundamento da ordem jurídica**. Arquivos do Ministério da Justiça. Rio de Janeiro, ano XXX, n. 125, p. 13-21, jan./mar., 1973.

RICKLEFS, E. Robert. **A Economia da Natureza**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O Direito ambiental no século 21. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. v. 1, p. 275, mar./ 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada *in utilibus*, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada *rebus sic stantibus*. **De jure - Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. p. 87-92. Disponível em: [https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente\\_Rodrigues.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/266/reflexos%20direito%20material%20ambiente_Rodrigues.pdf?sequence=1). Acesso em 17 nov. 2017.

ROSS, Jurandyr Luciano Sanches. Os fundamentos da geografia da natureza. ROSS, Jurandyr Luciano Sanches (Org.), **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, p. 17, 2003.

ROZZI, Ecología superficial y profunda: Filosofía ecológica. **Revista Ambiente y Desarrollo – CIPMA**. Santiago (Chile), n. 23, v. 11, p. 102/105, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Ideias Sustentáveis. STROB, Paula Yone, (org.). Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

SALES, Tainah Simões. **O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família**. Curitiba: Prismas, 2015.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 35, n. 140, p. 283-294, out./dez., 1998.

SANTOS, Kathiuscia Gil. Bem jurídico: evolução imprescindível. **C&D-Revista Eletrônica da Fainor**. Vitória da Conquista (BA), v. 8, n. 2, p. 20-31, jul./dez., 2015.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4ª ed. 2ª reimpressão. (Coleção Milton Santos, 1), São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo**. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 30 mar. 2018.

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo – USP. **Estudo de Impacto Ambiental**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453744/mod\\_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2003%20-%20Estudo%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453744/mod_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2003%20-%20Estudo%20de%20Impacto%20Ambiental.pdf). Acesso em 5 fev. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. Estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. **Revista TST, Brasília**, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set., 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2.ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia de proibição de retrocesso em matéria socioambiental. **Direito constitucional do ambiente**: teoria e aplicação. STEINMETZ, Wilson; AUGUSTIN, Sérgio (Org.). Caxias do Sul: Educs, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. SARLET, Ingo Wolfgang (org.); TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, UERJ. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p.1644-1689, 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. **O planejamento do município e o território rural**. PINHEIRO, Edie; SANTORO, Paula (Orgs.). São Paulo, Instituto Pólis, (Cadernos Pólis), p. 41-52, jun., 2004.

SCIELO. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf>. Acesso em 4 fev. 2019.

SICHES, Luis Recaséns. **Nueva Filosofía de La Interpretación del Derecho**. 2ª ed, Ciudad del Mexico (México): Porrúa S.A., 1973.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Porto Alegre, n. 6, p. 169-188, 2006.

SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Coleção Para Entender. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOUSA, Sandra Maria Cavalcanti Alves de. **Modernidade reflexiva e evolução tecnológica de risco**: estudo sobre o seguro de riscos ambientais como ferramenta para minoração de prejuízos ao meio ambiente. Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014, f. 129.

SOUZA, Demétrius Coelho. A função socioambiental da propriedade como condição necessária para o desenvolvimento sustentável. **Revista jurídica da UniFil**, Londrina, Ano V, n. 5, p. 13-24, 2008.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre (MG), v. 29, n. 1, p. 205-226, jan./jun. 2013.

SPINELLI, Marcos Vinícius Pires; et. al. Estudo sustentável da capacidade de carga antrópica e a sua influência no ponto de equilíbrio da resiliência ambiental. **Revista Brasileira de Geografia Física**. Recife. v. 9, n. 1, p. 185-199, 2016.

STEINMETZ, Wilson. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUPRIMIR. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed., 2ª reimpressão. Curitiba: Positivo, 2010.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 211, p. 241-269, jan./mar., 1998.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos do Direito Penal**. Saraiva: São Paulo, 1994.

TRANSFORMAÇÃO. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed., 2ª reimpressão. Curitiba: Positivo, 2010.

UBIQUIDADE. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

UBIQUIDADE. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa – versão multiusuário 2009.8**. Objetiva, 2014.

UBIQUIDADE. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª ed. Eletrônica. [...] Positivo Informática Ltda., 2010.

UN Population Fund. **State of the World Population 2007**: Unleashing the Potential of Urban Growth. UNFPA 2007. United Nations Population Fund, 2007.



UNIDADE. ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

URBANO. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2010.

VALE, André Rufino do. **A estrutura das normas de direitos fundamentais**: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília. Brasília, 2006, f. 286.

VILAS-BOAS, Renata Malta. Hermenêutica jurídica: uma questão intrigante. **Consilium - Revista Eletrônica de Direito**, Brasília, n. 4, v.1 maio/ago., 2010.

WEARING, Stephen; NEIL, John. **Ecoturismo**: impactos, potencialidades e possibilidades. 2ª ed. São Paulo: Manole, 2014.

WHITEHEAD, Alfred North. **O conceito de Natureza**. Tradução de Júlio B. Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

## ELIEUTON SAMPAIO GOIS

Mestre em Direito e Políticas Públicas (UniCeub); pós-graduado em Direito Penal e Direito Processual Penal (UniCeub); pós-graduado em Direito Processual Civil (Unifor); graduado em Direito (UFCe); ex Delegado de Polícia (SSP-Ba); Analista Judiciário (STJ).

Em geral, na exploração dos elementos da natureza, sendo estes necessários inclusive à conservação da vida humana e à manutenção do próprio modelo de desenvolvimento socioeconômico, não se considera seus limites quantitativos. À vista disso, consolidou-se o paradigma do desenvolvimento sustentável, o qual apregoa a necessidade de equilíbrio entre a exploração da natureza e o propósito desenvolvimentista da humanidade.

No Brasil, tem-se como exemplo do paradigma desenvolvimento sustentável o dever de tutela dos elementos naturais, inclusive ao exigir-se definição e manutenção regular e adequada, em todas as unidades da federação, de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs). Entretanto, conquanto vigente o dever referido; no mesmo contexto, o constituinte autoriza a supressão e a alteração redutora dos efeitos ambientais dos ETEPs via lei em sentido estrito.

Frente à importância funcional dos ETEPs, não se entende que o constituinte tenha emitido um “cheque em branco” ao legislador infraconstitucional para suprimir e reduzir mediante alteração os efeitos ecológicos dos ETEPs, devendo estas medidas serem consideradas excepcionais. Assim, para fins de verificação da validade jurídica da extinção dos ETEPs ou redução de suas capacidades ecológico-funcionais, investigam-se os propósitos que devem cumprir, além de os requisitos e balizas que as condicionam. Para tanto:

- a fim de expor a importância dos ETEPs para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, são apresentados: conceitos básicos como ecossistema, ecologia, natureza, ambiente, meio ambiente e recursos ambientais; o conceito de equilíbrio ecológico a partir da exposição das causas e efeitos do desequilíbrio, estabelecendo estreita relação entre biodiversidade, sua paulatina extinção e o consequente estado de desequilíbrio; a sistemática jurídico-normativa diretamente relacionada ao bem jurídico meio ambiente ecologicamente equilibrado, identificando seus titulares; os ETEPs como arranjos instrumentais voltados à proteção dos processos ecológicos;
- com o propósito de revelar o quão excepcional é a possibilidade jurídica de supressão e alteração redutora dos efeitos ecológicos dos ETEPs, trata-se: da significação dos vocábulos alteração e supressão no art. 225, § 1º, III da CF/1988 e da diretriz desenvolvimento sustentável como fim último a justificar tais condutas; dos limites gerais do poder de ordinariamente legislar; dos requisitos constitucionais condicionantes da supressão e alteração redutora dos efeitos ecológicos dos Espaços; da análise dos requisitos específicos exigidos para a extinção das Áreas de Reserva Legal (ARLs) para fins de parcelamento do solo;
- objetivando-se apontar as balizas jurídico-ambientais gerais à possibilidade de supressão e alteração redutora dos efeitos ecológicos dos ETEPs, discorre-se sobre: a substituição da original ubiquidade dos elementos da natureza pela ubiquidade dos efeitos da conduta humana sobre a natureza; os ETEPs como manifestação da função socioambiental da propriedade; a supressão e a alteração redutora dos efeitos ecológicos dos ETEPs como retrocesso da dimensão ecossistêmica do desenvolvimento sustentável; a importância dos ETEPs para o efetivo cumprimento do mínimo existencial ecológico, apresentando a dimensão ecossistêmica deste, atribuindo a ela um efeito limitador ao emprego da teoria da reserva do possível.